
macroeconomía del desarrollo

L

as políticas de mercado de trabajo en México y su evaluación

Norma Samaniego



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Económico

Santiago, Chile, diciembre de 2002

Este documento fue preparado por Norma Samaniego, Directora General de Santa Fe Consultores, S.C., en el marco del proyecto “Requisitos institucionales para una segunda etapa de desarrollo liderado por el mercado en América Latina y el Caribe”, que llevan a cabo la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), con el apoyo del Gobierno de la República Federal de Alemania.

La versión electrónica de este documento se encuentra disponible en la página de internet de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL: www.eclac.cl/de.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1834-P

ISBN: 92-1-322118-5

ISSN versión impresa: 1680-8843

ISSN versión en línea: 1680-8851

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2002. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.02.II.G. 140

Impreso en Naciones Unidas, Santiago, Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Prólogo	5
Resumen	7
Introducción	9
I. Las políticas de mercado de trabajo en México	11
1. El contexto nacional.....	11
2. El panorama general de las políticas de mercado de trabajo	13
3. Tipos de programa.....	14
II. Experiencias de evaluación en México	29
1. Panorama general	29
2. Evaluación a programas de capacitación para el trabajo a población desempleada	30
3. Evaluación de programas de capacitación a población activa en micro y pequeñas empresas.....	34
4. Evaluación de programas de empleo temporal.....	35
5. Evaluación de programas de apoyo a la microempresa y al autoempleo	37
III. Conclusiones	41
Bibliografía	45
Anexo	49

Serie Macroeconomía del desarrollo: Números publicados58

Índice de cuadros

Cuadro 1. Servicio Nacional del Empleo. Atención a la demanda 1987-2001..... 15

Cuadro 2. Programa de capacitación a desempleados (PROBECAT). Becas otorgadas
por modalidad 1987-2001 18

Cuadro 3. Programa CIMO (Capacitación a población ocupada) 1988-200121

Prólogo

Hay consenso entre analistas, políticos y la opinión pública en que existen serios problemas laborales en América Latina y el Caribe. La insuficiencia de empleo de buena calidad y su reflejo, el alto desempleo y la elevada presencia de puestos de trabajo de baja productividad y malas condiciones laborales generan una presión continua en las políticas públicas.

Los países de la región tienen políticas y programas para enfrentar este problema. Sin embargo, poco se sabe sobre su efectividad, ya que no se han desarrollado adecuadamente los instrumentos de evaluación correspondientes. En momentos de fuertes restricciones fiscales, es imperioso conocer, además, la eficiencia de las medidas aplicadas. Como tercer elemento, interesa aclarar su impacto sobre la equidad, lo que implica determinar de qué manera se contribuye a la generación de empleos y al mejoramiento de los ingresos laborales, en general, y cómo estos beneficios se distribuyen entre grupos específicos de la población, tomando en cuenta, sobre todo, la perspectiva de género y a los grupos típicamente vulnerables en el mercado laboral.

En este contexto se ubica el módulo “Políticas del mercado de trabajo y su evaluación”, que forma parte del proyecto interdivisional “Estrategias para políticas de desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: Impulsar políticas económicas socialmente sostenibles”, el cual es coordinado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL, con financiamiento del Gobierno de Alemania. El objetivo general de este módulo es contribuir a mejorar la efectividad de las políticas laborales, bajo el criterio de eficiencia y equidad, proponiendo a los países instrumentos apropiados de evaluación.

Las políticas del mercado de trabajo se diferencian de las políticas de empleo y de las políticas laborales. En este proyecto, el término políticas del mercado de trabajo se entiende como “un conjunto de instrumentos y programas a través de los cuales el sector público interviene en dicho mercado, con objeto de combatir o evitar el desempleo, mitigar sus efectos y apoyar a la población activa en riesgo de desocupación”. Por medio de políticas 'activas' o 'pasivas', se pretende “facilitar el enlace entre trabajadores y puestos de trabajo, ayudar a solventar los costos de búsqueda, coadyuvar al mejoramiento de las habilidades de los desempleados y de los ocupados en pequeña o micro empresa, y apoyar directa o indirectamente la creación de fuentes de trabajo o el mantenimiento de las existentes”. (Samaniego, 2002)

Esta terminología puede no coincidir con la usada en los diferentes países, sobre todo en Brasil. Sin embargo, para unificar criterios y poder comparar los resultados, se ha optado por ajustar y homogeneizar los términos que se han utilizado en las diferentes investigaciones de este proyecto.

Como primer paso para cumplir con los objetivos señalados, se han encargado varios estudios sobre las experiencias y los progresos en esta materia. Bajo esta serie, se publican tres estudios de caso – sobre Brasil (de Carlos Alberto Ramos), Chile (de Guillermo García-Huidobro) y México (de Norma Samaniego) –, además de un documento en el cual se examinan los aspectos conceptuales de las políticas del mercado de trabajo y de los instrumentos de evaluación, y se resumen las experiencias a nivel regional (también de Norma Samaniego), y un estudio sobre las experiencias y lecciones europeas (de Francisco Javier Mato Diaz). Mediante estas publicaciones se desea contribuir al conocimiento y debate sobre estas políticas, así como al mejoramiento de las prácticas de evaluación, materias que están expuestas a frecuentes transformaciones y a intensos procesos de adaptación y desarrollo.

Este módulo sobre “Políticas del mercado de trabajo y su evaluación” pudo realizarse gracias a la contribución financiera del Gobierno alemán y al apoyo de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). Asimismo, se agradecen los aportes sustantivos de Jörg Freiberg-Strauss y Nicola Wiebe (ambos de la GTZ) y a las Divisiones de Desarrollo Económico y de Desarrollo Social de la CEPAL por la colaboración en todas las actividades, incluyendo la publicación de este documento.

Jürgen Weller
División de Desarrollo Económico
CEPAL

Resumen

En México, como en otros países, las políticas de mercado de trabajo se han convertido en un importante instrumento de política económica y social. A ellas se ha canalizado un volumen considerable de recursos públicos en la última década, destinados a aliviar la pérdida de ingresos por desempleo, mejorar las habilidades de la fuerza de trabajo desocupada y facilitar el encuentro cualitativo y cuantitativo entre oferta y demanda de trabajo. Sin embargo, la experiencia de evaluación de estas políticas es relativamente reciente y aún se encuentra en etapa de desarrollo y perfeccionamiento.

El presente trabajo examina los principales programas de mercado de trabajo desarrollados en México en sus distintas vertientes e incluye una reseña de los estudios más relevantes de evaluación realizados en el país, con objeto de contribuir a un mejor conocimiento de los programas desarrollados en esta materia en la última década en América Latina y a aprender de la experiencia acumulada para mejorar su efectividad, eficiencia e impacto en la equidad.

Introducción

En México, como en otros países, las políticas de mercado de trabajo se han convertido en un importante instrumento de política económica y social. A ellas se ha canalizado un volumen considerable de recursos públicos, destinados a aliviar la pérdida de ingresos por desempleo, mejorar las habilidades de la fuerza de trabajo desocupada y facilitar el encuentro cualitativo y cuantitativo entre oferta y demanda de trabajo. La mezcla de programas ha ido variando, en función de la coyuntura económica y de la propia experiencia del país en programas de esta naturaleza.

Sin embargo, la experiencia de evaluación de estas políticas es relativamente reciente en el país. La medición sistemática de sus impactos no fue planeada como un requisito desde su inicio, sino que surge como respuesta a una preocupación que surge en la última década, y aún se encuentra en etapa de desarrollo y perfeccionamiento.

El presente trabajo, que pretende aportar un panorama de las políticas de mercado de trabajo en México y de la experiencia acumulada en materia de evaluación, se estructura de la siguiente forma:

En el Capítulo I se hará referencia a los principales programas de mercado de trabajo instrumentados el país en sus distintas vertientes, así como al entorno en el que han surgido. Con este propósito se presenta como antecedente un breve panorama de las principales transformaciones que ha experimentado la economía del país en las últimas décadas y de los rasgos esenciales que caracterizan al mercado de trabajo.

El Capítulo II hace una reseña de los estudios más relevantes de evaluación analizados, agrupados dentro de los siguientes tipos de programas: a) capacitación para el trabajo a población desempleada, b) capacitación a población activa en micro y pequeñas empresas, c) creación de empleo temporal y d) apoyo a la microempresa y al autoempleo. El capítulo concluye con algunas de las principales conclusiones de esta investigación.

I. Las políticas de mercado de trabajo en México

1. El contexto nacional

Durante los últimos treinta años la economía mexicana experimentó cambios profundos en su dinámica y en su estrategia de desarrollo que tuvieron repercusiones marcadas en el mercado de trabajo y en las políticas aplicadas en esta materia.

Al igual que otros países de América Latina, México había mantenido, desde la posguerra un modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones, con más de veinte años de expansión alta e ininterrumpida y una marcada estabilidad de precios, aunque con una considerable desigualdad y heterogeneidad¹. El mercado externo ejercía un papel limitado en la demanda, y la mayoría de las exportaciones estaba conformada por productos agrícolas tradicionales.

El crecimiento con estabilidad perdió impulso y en los años setenta se advierten signos de insuficiencia para absorber a la fuerza de trabajo. La administración pública plantea la necesidad de atender directamente el problema del empleo y mantener la dinámica económica, para lo cual el estado adopta un papel cada vez más expansivo. La ampliación del déficit fiscal y el desequilibrio en la

¹ La tasa media de crecimiento del producto interno bruto (PIB) entre 1955 y 1972 fue de 6.7%, con una inflación media anual de 4.9%.

cuenta corriente se tradujeron en fuertes presiones inflacionarias, y en una fuerte devaluación en 1976, que marcó el fin del llamado “desarrollo estabilizador”. Si bien esta convulsión económica pudo paliarse temporalmente, las presiones del servicio de la deuda externa y la caída de los precios internacionales del petróleo precipitaron una nueva crisis económica en 1982.

Ajuste económico, cambio estructural y apertura comercial

Pronto se hizo evidente que la economía requería de una transformación más profunda. Se optó entonces por un cambio en el modelo. El país entró así en un esquema de ajustes y en un proceso acelerado de apertura comercial. Paralelamente a la corrección de las finanzas públicas, la renegociación de la deuda externa y la aplicación de un programa de estabilización, se inició un proceso de apertura con el ingreso de México al GATT en 1986 y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1993.

La confianza en las perspectivas del Tratado pospuso la atención a fondo de un déficit creciente con el exterior y una apreciación paulatina del tipo de cambio, que se mantenía como ancla para contener la inflación. El abrupto desanclamiento del tipo de cambio, aunado al desequilibrio externo, condujeron en 1995 a la más profunda crisis económica que el país haya experimentado en la historia moderna². Sin embargo, la reanudación del crecimiento y el retorno a los mercados externos de capital en esta ocasión fueron más expeditos que en 1982 y se iniciaron fundamentalmente por las ramas vinculadas al sector externo. Las actividades asociadas a la industria maquiladora de exportación pudieron mantener su expansión, y a partir de 1997 el crecimiento se extendió gradualmente a las ramas vinculadas con el consumo interno, de manera simultánea a un pronunciado repunte en el nivel del empleo formal. Este período no habría de durar por mucho tiempo, pues en 2001 la recesión en el mercado de los Estados Unidos, al que la economía está hoy día fuertemente vinculada, afectó de manera significativa a la economía mexicana y a las fuentes de generación de empleo, particularmente las vinculadas a la exportación.

El mercado de trabajo

México cuenta con un mercado de trabajo altamente heterogéneo, en el que de una fuerza laboral de casi 40 millones de personas, aproximadamente el 50% desarrollan actividades dentro del sector informal. El crecimiento de la fuerza de trabajo se ha situado por varias décadas a tasas superiores al 3% anual, lo que plantea fuertes presiones a la economía en materia de generación de puestos de trabajo. Por otra parte, el país experimenta flujos migratorios de carácter laboral en sentidos contrarios en las fronteras norte y sur y una salida anual de aproximadamente 200,000 personas en busca de trabajo a los Estados Unidos de América.

El desempleo abierto, que es relativamente bajo, no constituye un indicador adecuado los desajustes entre oferta y demanda de trabajo, los cuales se reflejan más bien en el crecimiento del fenómeno de la informalidad. Después de un período en el que las actividades industriales y de servicios urbanos mostraron un fuerte dinamismo y absorbieron a una parte importante de la oferta laboral y a trabajadores del campo, algunas de las ramas líderes del sector manufacturero, se convirtieron durante los periodos más críticos en áreas de desalojo de mano de obra. El liderazgo en creación de empleo formal lo empiezan a tomar entonces las ramas vinculadas a la maquila, así como otras actividades de exportación y los servicios.

Las transformaciones inherentes al proceso de apertura comercial, en este contexto macroeconómico de intensos contrastes, se han dado dentro de un mercado de trabajo altamente

² En 1995 el PIB se contrajo en un 6.2%, el empleo en el sector formal de la economía sufrió una declinación generalizada, en una proporción similar a la del PIB y la inflación inició un violento repunte

heterogéneo, en el que parte de las empresas y de los trabajadores han encontrado nuevas áreas de oportunidad. Sin embargo, otros grupos se han visto excluidos y persiste un vasto universo de informalidad, precariedad, la pobreza y el atraso.

2. El panorama general de las políticas de mercado de trabajo

Las políticas de mercado de trabajo han convertido durante los últimos años en un importante instrumento de política económica y social dentro del cambio estructural. A ellas se ha canalizado un volumen considerable de recursos públicos destinados a aliviar el desempleo, tanto de trabajadores desplazados como de quienes buscan una primera inserción al mercado de trabajo. Una vertiente de estas políticas se ha orientado a mejorar las habilidades de la fuerza de trabajo desocupada y a facilitar el encuentro cualitativo y cuantitativo entre oferta y demanda laboral. La mezcla de programas ha ido variando, en función de la coyuntura económica y de la propia experiencia del país en programas de esta naturaleza.

En las últimas dos décadas estas políticas han abarcado prácticamente todas las modalidades en que se suelen presentar dentro de su enfoque activo, es decir, en a) intermediación, b) capacitación a la fuerza de trabajo, y en c) creación directa o indirecta de empleos. Se carece, sin embargo, a diferencia de lo que sucede en la mayoría de los países desarrollados, de la principal vertiente pasiva, la orientada al seguro de desempleo, género en el cual sólo existe una experiencia piloto, de carácter muy incipiente.

La mayoría de los programas existentes dentro de las llamadas “políticas activas de mercado de trabajo” surgen a mediados de los años ochenta, con carácter temporal y en gran medida experimental. Se trataba en ese momento de hacer frente a la crisis de 1982, cuando por vez primera el sector formal se convierte en una fuente de expulsión de mano de obra. Las políticas activas de intermediación y las de capacitación, acompañadas de apoyos para la subsistencia, surgen como medidas de emergencia para paliar la pérdida de empleos e ingresos de un gran número de trabajadores del sector formal que habían perdido sus fuentes de trabajo y se hacía necesario readiestrar y reubicar de la manera más ágil posible. Con estos objetivos, dan inicio en esa época programas como el PROBECAT (Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados) o los servicios públicos de colocación del SNE.

Se trataba de respuestas distintas a las estrategias de la década de los setenta en que, ante situaciones de crisis o de dificultades en las empresas, el estado había pasado a convertirse en empleador de última instancia, al adquirir un número creciente de unidades productivas en todos los sectores de la actividad económica, desde empresas manufactureras hasta líneas aéreas. Esta política se abandona en los años ochenta, cuando se emprende una estrategia de adelgazamiento del sector paraestatal y de reestructuración de las unidades productivas para amoldarse a un nivel más intenso de competencia. En este marco, las políticas de creación directa de empleos en competencia con el sector privado se suspenden y se reorientan dentro de papel de catalizador, como instrumentos para ayudar a quienes habían perdido su empleo a volver a insertarse en el mercado de trabajo.

Una característica esencial de estos nuevos programas es que surgen en su mayoría con carácter emergente y enfoque temporal. En su origen estaban focalizados a quienes habían perdido su empleo en el sector formal; es decir, hacia población desempleada con experiencia laboral reciente. Estos programas se transforman durante la década de los años noventa, período en que dejan de ser esquemas piloto para convertirse en programas de cobertura nacional, dotados de una estructura más compleja, que rebasa el marco federal, para apoyarse en instrumentos de carácter estatal y en algunos casos, municipal.

En este paso de esquemas piloto a programas de cobertura nacional un elemento definitivo lo fue el apoyo del financiamiento externo de organismos como el Banco Mundial y el BID, que permitieron el acopio de recursos necesarios en momentos críticos y que mediante esquemas multianuales, pudieron garantizar su consolidación y continuidad. Durante la transición de estos programas de proyectos piloto a estrategias de carácter nacional, con una estructura consolidada de apoyo, su orientación tuvo transformaciones de fondo. Entre otros cambios, se observaron los siguientes:

- a) La transición de programas temporales en su inicio, a programas de duración indefinida.
- b) El enfoque orientado originalmente a las principales áreas urbanas, fundamentalmente a aquéllas con fuerte concentración industrial, para hacerse más diversificado, tanto en su enfoque sectorial, como en su cobertura geográfica.
- c) La restricción inicial, que preveía un enfoque exclusivo a trabajadores con experiencia previa en el sector formal se relajó en los últimos años, para abarcar a personas que no habían tenido ninguna experiencia laboral, a trabajadores del campo, a trabajadores por cuenta propia, así como a trabajadores en proyectos comunitarios en áreas de alta marginación.
- d) En esencia, se observa que de proyectos orientados a atender problemas de empleo asociados a una coyuntura difícil, pasan a ser programas permanentes, enfocados a resolver problemas ocupacionales de naturaleza estructural.

Hoy en día la línea más en boga en los programas de mercado de trabajo en el país es la orientada al apoyo de la pequeña y microempresa, dentro de la cual existe una multitud y diversidad de programas dentro de los sectores público y privado. En general, se trata de facilitar el acceso al crédito, a la capacitación y a los servicios de asesoría a este tipo de unidades productivas, que constituyen una fuente importante de creación de empleos para personas que por diversas razones no son candidatas a un empleo formal.

A continuación se hará una breve referencia a los principales programas.

3. Tipos de programas

3.1 Intermediación laboral: El Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento

Antecedentes y objetivos estratégicos

El servicio público de intermediación laboral fue creado en 1978 bajo la denominación de Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento (SNE). De acuerdo a su marco normativo, sus objetivos son: promover la colocación de trabajadores en puestos de trabajo, fomentar la capacitación a desempleados y emprender el estudio sistemático de los mercados regionales de trabajo (Ley Federal del Trabajo, 2001).

Población objetivo

Por el lado de la oferta, se orienta a buscadores de empleo, tanto de primera ocasión, como a personal desocupado con experiencia laboral, así como a personas que han estado alejadas del mercado de trabajo y desean reincorporarse a la actividad productiva. Por el lado de la demanda, capta las vacantes registradas por empresas del sector formal en las distintas localidades, generalmente en puestos de calificación media o baja.

Mecánica operativa

El SNE es regulado y supervisado por la autoridad federal y opera a través de una red de 139 oficinas de colocación, los llamados Servicios Estatales de Empleo (SEE). Cada SEE cuenta con un Comité Ejecutivo, integrado por representantes de las empresas y de las organizaciones de trabajadores y su función principal consiste en definir las áreas de capacitación que se sugiere sean atendidas de manera prioritaria, en función de las necesidades específicas de la planta productiva de cada región o localidad.

La STPS transfiere a los gobiernos estatales recursos para el desarrollo de los programas que ofrece el SNE y los gobiernos estatales contribuyen a los gastos de administración de las oficinas. El presupuesto se asigna a cada estado en función de sus necesidades específicas de colocación, que se determinan, entre otros factores, con base en la situación y dinamismo demográfico de las entidades federativas, las condiciones de los mercados regionales de trabajo y la eficiencia mostrada por el Servicio Estatal de Empleo en su operación.

La cobertura de este servicio tuvo un crecimiento sostenido entre 1987 y 1994 tanto en las solicitudes de trabajo recibidas, como en el número de vacantes registradas por las empresas. Durante 1995, el año de la crisis económica, se captó una cifra récord de solicitudes de trabajo que llegó a 533,479. A partir de 1996, en que la economía empezó a recuperarse, el número de solicitudes bajó a 454,450 y alrededor de ese número se ha mantenido (véase cuadro 1).

Cuadro 1
SERVICIO NACIONAL DE EMPLEO. ATENCIÓN A LA DEMANDA
1987-2001

Año	Solicitantes de empleo atendidos	Vacantes de trabajo captadas	Solicitantes remitidos a cubrir una vacante	Solicitantes colocados
1987	201,904	166,684	139,390	n.d
1988	214,323	198,251	169,013	n.d
1989	226,035	214,264	178,878	n.d
1990	241,177	240,615	186,035	n.d
1991	240,520	261,172	197,852	n.d
1992	338,977	329,402	278,754	n.d
1993	390,925	303,061	296,176	122,420
1994	488,864	356,518	322,645	128,554
1995	533,479	326,352	340,330	123,661
1996	454,540	343,077	320,819	127,016
1997	430,370	418,666	333,058	143,519
1998	448,081	528,925	357,941	155,710
1999	455,282	488,434	323,538	160,358
2000	431 128	476 168	312 371	169 430
2001	412 073	360 585	285 886	135 285

Fuente: STPS.

Nota: ^{1/} Cifras preliminares a partir de 2000.

Entre los principales instrumentos del SNE están: las *ferias de empleo*, que reúnen en un mismo espacio físico a empresas locales que demandan personal y a población desempleada y subocupada que busca colocarse; los *talleres para desempleados* que proporcionan orientación a la población desempleada con escaso nivel educativo o con dificultades para insertarse en el mercado de trabajo, y las *bolsas de trabajo* que constituyen el instrumento típico de la intermediación y

presentan distintas modalidades. Entre estas últimas, CHAMBATEL opera por vía telefónica, CHAMBANET, funciona a partir de marzo de 2002, como medio electrónico, vía Internet, CHAMBAPAR se orienta a la fuerza de trabajo con alguna discapacidad física, y MI CHAMBA, es una publicación semanal que difunde oportunidades de empleo, con un enfoque regional.

Complementariamente, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social participa en programas de inclusión al trabajo para la fuerza laboral con capacidades diferentes. Dentro de esta vertiente cabe mencionar los siguientes programas: *Rehabilitación Laboral, Capacitación y Trabajo*, a cargo del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF); *Abriendo Espacios*, en donde se coordinan esfuerzos interinstitucionales, públicos y privados para la inserción laboral de grupos de población con capacidades diferenciadas y *adultos* mayores, para lo cual la STPS dictamina las habilidades con que cuenta esta población y promueve su capacitación y colocación.

Otros programas son: *Empresa Incluyente*, que opera en forma piloto en el área metropolitana de la ciudad de México y busca fomentar la participación de empresas públicas y privadas en la generación de empleo para las personas con discapacidad, mediante reconocimientos a las empresas que contraten a este sector de la población, y *Caminemos Juntos* que constituye una nueva opción de intermediación laboral a favor de los buscadores de empleo con capacidades diferentes.

3.2 Capacitación

3.2.1 Sistema de Capacitación para el Trabajo (SICAT) (antes PROBECAT)

Antecedentes

El PROBECAT, que fue el antecedente del actual Sistema de Capacitación para el Trabajo (SICAT), surgió como un programa emergente destinado a facilitar el acceso al empleo a quienes habían perdido su trabajo a raíz de la crisis de 1982 y con el paso del tiempo se consolidó y se convirtió en uno de los principales instrumentos de política activa de mercado de trabajo.

Objetivo general

“Incorporar a las personas con mayores dificultades para acceder a las oportunidades de empleo, así como a trabajadores que en situaciones de emergencia se encuentran laborando en esquemas de suspensión acordada de labores, o con alto riesgo de perder el empleo a cursos de capacitación de corto plazo para obtener la calificación requerida por el aparato productivo, con el propósito de facilitar su acceso al empleo e incrementar su empleabilidad.” (STPS, 2002). Asimismo pretende coadyuvar a la movilidad de los jornaleros agrícolas.

Mecánica operativa

El SICAT funciona en estrecha coordinación con el servicio de intermediación, y ante la ausencia de un seguro de desempleo, ofrece a una parte de la población desempleada, además de capacitación, un ingreso complementario.

Es operado por los Servicios Estatales de Empleo (SEE) de los gobiernos de los estados y del DF, bajo la normatividad establecida por el gobierno federal. La STPS transfiere a los gobiernos de los estados y del Distrito Federal los recursos para el otorgamiento de apoyos económicos y en especie: becas, instructores, paquetes de herramientas, materiales de capacitación, ayuda de transporte y seguro de accidentes, que se otorgan a los beneficiarios según la modalidad de la capacitación. Los gobiernos de los estados y del Distrito Federal contribuyen a los gastos de administración. Esta contribución, junto con la de las empresas se estima en un 20% del total del presupuesto del Programa para el ejercicio 2002.

Cada Servicio Estatal de Empleo cuenta con un Comité Ejecutivo, en el que participan representantes de los sectores productivos de la entidad. Este comité tiene a su cargo la definición de las áreas de capacitación a atender en el estado, en función de las necesidades específicas detectadas. La capacitación es impartida por centros de capacitación públicos o privados de cada localidad para reforzar la calificación del becario, o para readiestrarlo en una especialidad demandada por el sector productivo.

Beneficios que otorga

Se ofrecen cursos cortos de readiestramiento rápido o de capacitación complementaria. El acceso gratuito a estos cursos se complementa con una beca por el equivalente a un salario mínimo regional más gastos médicos. Se proporcionan los materiales didácticos, una ayuda para gastos de transporte y en la capacitación para el autoempleo se ofrecen paquetes de herramientas a los participantes destacados.

Modalidades

Las modalidades que ofrece son:

Capacitación mixta en medianas y grandes empresas. Se otorga, a solicitud del empresario, a trabajadores de 16 años y más en cursos en los que la empresa diseña los contenidos, paga la instrucción, contrata un seguro contra accidentes para los becarios y otorga el material necesario para la capacitación. El Programa, por su parte, cubre las becas por el tiempo que dure el curso y las empresas se obligan a contratar a, por lo menos, el 70% de los egresados.

Capacitación mixta en micro y pequeñas empresas. Se orienta a desempleados sin experiencia laboral y se utiliza la infraestructura productiva de las micro y pequeñas empresas, en las que se imparte capacitación a grupos de 20 a 25 becarios. El programa cubre la beca, el seguro de accidentes y el pago de un instructor monitor. Asimismo proporciona apoyo para transporte, siempre que la suma de la beca y este concepto, no supere el ingreso que perciben los trabajadores que ocupen puestos iguales o similares en la empresa en que se realice la capacitación. En esta modalidad el empresario no está obligado a contratar a los becarios.

Capacitación para el autoempleo. Está dirigida a apoyar a la población desempleada cuyo perfil e interés se orienten a una actividad productiva por cuenta propia, pero que requieran fortalecer sus conocimientos y habilidades tanto técnicos como administrativos. Adicionalmente a las prestaciones ofrecidas en la capacitación mixta, se selecciona a un grupo de becarios destacados para otorgarles paquetes de herramientas.

Capacitación Basada en Normas Técnicas de Competencia Laboral. Esta vertiente se dirige a satisfacer la demanda de personal calificado en el sector empresarial y la de aquellos trabajadores que requieran de un certificado para avalar sus competencias y opera en todas las modalidades anteriormente mencionadas.

Atención a trabajadores de empresas en suspensión temporal acordada de labores. Busca atenuar la inestabilidad laboral en situaciones de recesión económica, mediante capacitación técnica y transversal³ que fortalezca la empleabilidad. Se orienta a los trabajadores que se encuentran en un esquema de paro técnico, así como a las empresas que busquen fortalecer las habilidades técnicas y laborales de los trabajadores, ya sea para apoyar la viabilidad económica de

³ La capacitación de carácter transversal se refiere a la impartición de cursos que pueden servir a distintas especialidades para facilitar el desempeño laboral de los trabajadores en diferentes ámbitos y ramas de la actividad económica. Comprende aspectos como cultura laboral, trabajo en equipo, atención al cliente, comunicación, entre otros.

las actividades productivas o para reorientar la empleabilidad de los trabajadores hacia actividades con mayor demanda en el corto plazo.

Proyectos piloto. En adición a las modalidades mencionadas, existen otras en calidad de proyectos piloto, como son las relativas a un sistema de capacitación mediante vales que se otorgan a los beneficiarios para inscribirse en cursos regulares impartidos por centros de capacitación y la de capacitación en empresas para estudiantes terminales de carreras técnicas y profesional que pretende proveer de experiencia laboral a estudiantes universitarios y/o de carreras técnicas que están por concluir sus estudios

Evolución del programa

El PROBECAT (hoy SICAT) funcionó en sus primeros años con metas modestas y altas tasas de deserción de los becarios. Esto último se atribuye a problemas de selección, incompatibilidad entre los cursos con el perfil de los participantes, así como a la escasa cuantía de las becas. A partir de 1987 se redefinió el programa y mediante recursos provenientes de un crédito externo, se incrementó sustancialmente el número de becas otorgadas (véase cuadro 2). Asimismo, se afinaron los lineamientos para la selección de becarios y se trató de enfocar con criterios más estrictos el tipo de cursos ofrecidos, en función de las necesidades reales de capacitación detectadas en las empresas. Estos cambios permitieron reducir el proceso de búsqueda de empleo de los egresados y aumentar las tasas de colocación de los jóvenes habilitados.

Cuadro 2
PROGRAMA DE CAPACITACIÓN A DESEMPLEADOS (PROBECAT)
BECAS OTORGADAS POR MODALIDAD
1987-2001

Año	Total	Capacitación escolarizada 1/	Capacitación mixta 2/	Iniciativas locales de empleo 3/	Autoempleo	Competencia laboral
1987	12,737	12,179	558	n.a	n.a	n.a
1988	66,294	64,589	1,705	n.a	n.a	n.a
1989	58,808	56,572	2,236	n.a	n.a	n.a
1990	64,139	61,581	2,558	n.a	n.a	n.a
1991	49,203	45,966	3,237	n.a	n.a	n.a
1992	42,136	38,282	3,854	n.a	n.a	n.a
1993	43,612	37,266	9,346	n.a	n.a	n.a
1994	198,864	160,779	38,085	n.a	n.a	n.a
1995	412,318	205,455	58,507	74,104	72,257	1,995
1996	544,026	166,187	70,155	65,090	235,960	6,634
1997	563,652	189,234	95,964	90,694	174,999	12,071
1998	506,660	120,603	181,857	69,647	116,278	13,490
1999	552,186	121,533	230,686	48,892	142,848	8,227
2000 4/	593,175	133,723	267,228	34,113	137,576	20,535
2001	396,974	68,707	183,503	45,890	98,874	0

Fuente: STPS.

Notas: 1/ Incluye: escolarizada técnica, búsqueda de habilidades básicas y servicios integrales. 2/ Incluye: mixta (medianas y grandes empresas) y mixta (micro y pequeñas empresas). 3/ Incluye: iniciativas locales de empleo, parteras empíricas y asistentes de salud ocupación temporal, taller-escuela, autoconstrucción, empresas en riesgo de reducción de personal y empresa escuela. 4/ Cifras preliminares a partir de 2000.

Originalmente la capacitación se orientó a trabajadores con experiencia laboral exclusivamente. Sin embargo, en la práctica los beneficios se ampliaron también a buscadores de empleo por primera vez.

3.2.2. Programa de Apoyo a la Capacitación de Trabajadores en Activo

Antecedentes

Dentro de sus políticas activas de mercado de trabajo, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, estableció en 1987 un programa destinado a incentivar la capacitación a los trabajadores en activo en la micro, pequeña y mediana empresa y a fomentar la introducción de sistemas de calidad y productividad. Dicho programa se denominó originalmente Programa Calidad Integral y Modernización (CIMO).

Se inició como un proyecto piloto, y su diseño y operación contó con el apoyo del Banco Mundial, en una experiencia nueva dentro de este tipo de programas en América Latina. Se ideó con carácter demostrativo para ser apoyado y multiplicado por las propias organizaciones empresariales. La respuesta de las organizaciones empresariales, que participan en su financiamiento y operación permitió extenderlo a todos los estados de la república.

A partir de 2002 la administración pública federal redefinió el CIMO y lo denominó Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC). Este nuevo programa está proyectado para otros 9 años, divididos en tres fases, con financiamiento del BID y el Gobierno Federal, en un esquema de aportaciones iguales. El PAC conserva la estrategia y gran parte de la mecánica con que operó por 14 años el CIMO. Una diferencia es que mientras el CIMO privilegió la integración regional de cadenas productivas de empresas de distinto tamaño, el PAC busca dar prioridad a la formación de trabajadores con multihabilidades y a fomentar su participación en esquemas activos en la toma de decisiones sobre el devenir de las empresas.

Objetivos

“Crear las condiciones necesarias para que los trabajadores en activo y empleadores de las micro, pequeñas y medianas empresas, puedan desarrollarse y evolucionar, de acuerdo con el ritmo que marcan los cambios, especialmente en la tecnología y en los nuevos procesos productivos” (STPS, 2000).

Población objetivo

Se orienta a los trabajadores en activo en todos los niveles de la estructura ocupacional de las micro, pequeñas y medianas empresas, así como a los empleadores de estas empresas que soliciten apoyo para la capacitación.

Beneficios que otorga

Se apoyan programas de entrenamiento presencial y a distancia; la producción de materiales de capacitación; la investigación, diseño, formulación y aplicación de programas de capacitación en multihabilidades y transversales, y la asistencia para la evaluación de trabajadores basada en normas de competencia laboral. El número máximo de horas y el precio tope por hora es determinado cada año por la STPS y debe ser menor que el precio promedio en el mercado. De ser mayor, la diferencia es cubierta por la empresa.

Mecánica operativa

La coordinación del programa está a cargo de la STPS y es operado por los gobiernos estatales, por medio de la concertación de acciones en materia de capacitación. Al operar bajo la demanda del sector productivo, las metas mensuales se ajustan continuamente y su logro se da en función de la disponibilidad presupuestal y el programa anual de trabajo autorizado y de los recursos aportados por las entidades federativas y las empresas. Estas acciones se formalizan en los Comités Estatales de Capacitación y Empleo, integrados por los gobiernos federal y estatal, así como los organismos de representación obrera y de empleadores. En ellos se analiza los indicadores socioeconómicos y laborales y se identifican necesidades y oportunidades de capacitación, de acuerdo a criterios regionales.

La STPS promueve que los apoyos federales no se dupliquen con otros programas dirigidos a la misma población beneficiaria y las aportaciones se distribuyen de la siguiente manera, de acuerdo al tamaño de la empresa:

Tamaño de empresa.	Aportación STPS hasta:	Aportación entidad federativa hasta:	Aportación mínima de la empresa:
Micro.	50%	30%	20%
Pequeña.	50%	20%	30%
Mediana.	50%	10%	40%

Los Comités Estatales identifican necesidades y oportunidades de capacitación por ramas, regiones y temas prioritarios y promueven el programa entre las empresas. La empresa interesada selecciona a los oferentes de capacitación registrados como agentes de capacitación ante la STPS y somete a la aprobación del Comité Estatal un plan de capacitación para la empresa. El Comité debe responder en un plazo de máximo de 10 días, de lo contrario se aplicará el procedimiento de afirmativa ficta.

Para recibir el importe de la capacitación, el empleador debe comprobar una asistencia mínima a los cursos del 75%, emitir su opinión sobre el agente de capacitación y pasar satisfactoriamente las auditorías que realizan los órganos federales o estatales de control, así como la institución nacional de financiamiento al desarrollo, o el BID.

Para evitar discrecionalidad en la asignación de los recursos federales a las entidades federativas, se establecen criterios objetivos, entre otros: el desempeño de la entidad federativa durante el año anterior, los requerimientos actuales y potenciales detectados por las partes para el siguiente ejercicio, el número y tamaño de los establecimientos empresariales, el plan de trabajo presentado por cada entidad, así como la tendencia de crecimiento del PIB en la entidad. Este último criterio tiene un enfoque inversamente proporcional al índice de crecimiento, ya que se pretende apoyar en mayor medida a las entidades cuyo crecimiento económico presente mayores dificultades. Todos estos criterios tienen una asignada una ponderación dentro de las reglas de distribución de los recursos.

La transparencia en los criterios se orienta a determinar de manera objetiva la distribución anual inicial del presupuesto asignado al Programa de Apoyo a la Capacitación por entidad federativa. Existen, además, mecanismos para la recepción, atención y seguimiento de las quejas y denuncias relativas al PAC, instancia que a su vez debe dar vista al Órgano Interno de Control en la STPS.

Recursos

En el financiamiento de las acciones que realiza el Programa CIMO participan el Gobierno Federal, los organismos empresariales, y las empresas beneficiadas. Los recursos federales provienen en parte del presupuesto y otra parte de un crédito externo. Los organismos empresariales proporcionan las instalaciones e infraestructura para la operación de las unidades promotoras; los empresarios beneficiados cubren un porcentaje de los costos de la capacitación y asesoría técnica, y el gobierno aporta los honorarios de los promotores así como la parte restante de las acciones de capacitación y asistencia técnica.

El cuadro 3 muestra la evolución del programa.

Cuadro 3
PROGRAMA CIMO
(CAPACITACIÓN A POBLACIÓN OCUPADA)
1988-2001

Año	Eventos de capacitación y asistencia técnica	Participación de Trabajadores 1/	Total	Participación de Micro	Empresas 1/ Pequeña	Mediana
1988	365	7,648	3,314	n.d	n.d	n.d
1989	751	16,856	6,886	n.d	n.d	n.d
1990	1,404	33,131	11,444	n.d	n.d	n.d
1991	3,777	70,681	24,958	n.d	n.d	n.d
1992	4,347	84,064	31,066	n.d	n.d	n.d
1993	5,728	92,210	33,804	n.d	n.d	n.d
1994	11,040	150,226	45,740	24,798	15,694	5,248
1995	30,014	368,111	104,592	76,284	20,327	7,981
1996	48,802	549,095	174,897	141,822	23,358	9,717
1997	48,886	517,815	183,742	151,360	22,061	10,231
1998	55,371	613,664	307,237	272,906	24,286	10,045
1999	72,626	760,828	418,748	378,125	28,761	11,862
2000 2/	75,557	733,900	329,511	288,165	25,833	15,513
2001	50,518	463,218	100,831	75,931	15,398	9,502

Fuente: STPS.

Notas: 1/ Los trabajadores y las empresas pueden participar más de una vez a lo largo del período. 2/ Cifras preliminares a partir de 2000.

3.3 Creación de empleo

Dentro de los programas de creación de empleo se han desarrollado en México tres modalidades: los subsidios al empleo/salario, los de creación directa de empleo y los de apoyo a la microempresa y al autoempleo.

3.3.1 Subsidios al empleo/salario

Los incentivos aplicados para apoyar la creación de empleo en el sector privado han sido de orden tributario y administrativo. Por lo que respecta al Gobierno Federal, con el objetivo de estimular el empleo formal después del fuerte descenso observado en 1995, en 1996 se pusieron en práctica medidas destinadas a alentar la contratación de nuevos trabajadores mediante el alivio a la carga fiscal a las empresas. Con ese propósito, se contemplaron los siguientes estímulos fiscales (Samaniego, 1998):

Las empresas que en 1996 emplearan un número de trabajadores superior al promedio registrado durante los primeros diez meses de 1995, recibieron un crédito fiscal aplicable contra pagos del impuesto sobre la renta y del impuesto al activo en año. Este crédito se definió como el equivalente al 20% de un salario mínimo elevado al año por cada empleo adicional.

El incentivo estuvo dirigido a todas las empresas del sector formal, cuyo número era en junio de 1996 de 640 mil empresas, que ocupaban a 8.7 millones de asalariados permanentes y aproximadamente a 873 mil eventuales; es decir, a un total de 9.6 millones de trabajadores asalariados en el sector formal privado.

Se eximió del pago de impuestos al activo a aquellas empresas que en 1995 hubiesen obtenido ingresos de 933 mil dólares o menos. Esta medida estuvo destinada a apoyar fiscalmente a empresas pequeñas, que por su gran número tienen un impacto importante en la generación de empleo. Aunque no se dispone de una estadística del número de empresas con ingresos equivalentes a los que establece la medida adoptada, se trata de empresas pequeñas y micro del sector formal. Las empresas que ocupan 50 trabajadores o menos, en el sector formal representan el 96.4% de los establecimientos productivos y dan empleo casi al 70% de asalariados de ese sector.

Se pudo observar que la cancelación de empleos en el sector formal se detuvo e, incluso, se mostró una tendencia a la recuperación de puestos de trabajo. Así, para junio de 1996, las empresas de 50 trabajadores o menos registraban 107,481 empleos más que en diciembre de 1995, aún cuando todavía estaban por debajo del nivel alcanzado en 1994. No existe evidencia, sin embargo de que esta tendencia haya sido resultado de este programa.

En el orden estatal

Por lo que respecta a los gobiernos de las 32 entidades federativas, dentro de sus ámbitos de competencia también pusieron en práctica en 1996 muy diversas medidas destinadas a promover la recuperación del empleo en el sector formal.

De manera ilustrativa se citan aquí las medidas adoptadas por el Gobierno del Distrito Federal, en el que se inscribe la ciudad de México. En el caso de esta entidad federativa, la reducción de empleo durante 1995 resultó particularmente acentuada, ya que la baja vocación exportadora de la economía capitalina inhibió la operación de mecanismos de amortiguamiento de la crisis, que sí operaron en otras regiones del país. La situación del empleo se vio afectada, asimismo, por restricciones macroeconómicas posteriores que obligaron a reducir el ritmo de avance de importantes proyectos de obras públicas y las empresas privadas se vieron en la necesidad de posponer inversión y de reajustar su planta laboral. En este contexto, durante 1996, se pusieron en práctica medidas específicas de carácter fiscal y administrativas para alentar la recuperación económica, por parte del sector privado. Entre las medidas tributarias de apoyo al empleo, se adoptaron las siguientes:

- Se otorgó una exención al impuesto sobre nóminas por concepto de los empleos adicionales a los que las empresas hubiesen registrado, en promedio, entre enero y octubre de 1995. Esta medida incluyó a los empleadores dados de alta a partir de 1996 y estuvo dirigida al universo de empresas del sector formal la entidad. Una aproximación a ese número, obtenida de los registros de la seguridad social, es de 100,301 empresas con una población de 1.8 millones de trabajadores asalariados permanentes y cerca de 220 mil eventuales.
- Se otorgó un subsidio del 50% del impuesto predial durante 1996 a las nuevas empresas que hubiesen empleado hasta 100 personas. En junio de 1996, el número de empresas de dicho tamaño ubicadas en el DF era menor en 2,060 establecimientos, respecto al año anterior. La recuperación del empleo se empezó a observar en el segundo semestre de 1996.

- Se otorgaron facilidades para la liquidación de los adeudos por concepto del impuesto a la nómina, correspondientes a años anteriores, sin recargos ni sanciones

3.3.2 Creación directa de empleo: El Programa de Empleo Temporal

Antecedentes

Como respuesta a la severa crisis económica que enfrentó el país en 1995, se puso en marcha un programa temporal destinado a reforzar los ingresos de la población más pobre, mediante proyectos de trabajo comunitario, con uso intensivo de mano de obra no calificada. El programa, denominado Programa de Empleo Temporal (PET), continúa vigente, pero algunos de sus objetivos y líneas de acción se han transformado.

Su propósito actual es el de resolver problemas estructurales que inhiben la generación de empleo e ingreso mediante la realización de obras y acciones de uso intensivo de mano de obra tendientes a beneficiar a las zonas rurales marginadas⁴. Se orienta a la rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura social y productiva básica de estas zonas en el medio rural, y a la vez, propicia la creación de puestos de ocupación temporal que permitan obtener ingresos a la población rural en pobreza extrema de las microrregiones y municipios prioritarios. El PET es un programa interinstitucional que involucra a varias secretarías de estado en su operación.

Objetivos

En los últimos años, los objetivos del PET han variado ligeramente. Mientras que en un principio ponía énfasis en crear oportunidades de ingreso para la población más pobre y, como complemento generar empleo temporal y apoyar el desarrollo de infraestructura social básica, para el año 2002 se da prioridad al arraigo de la población en pobreza extrema a sus lugares de origen, a la generación de empleos temporales y permanentes, así como al mejoramiento de la cultura ambiental y el desarrollo de infraestructura social.

Del total de recursos, el 20% se destina a la atención de desastres que afecten el ciclo productivo de las localidades y el resto para el PET normal. En su modalidad normal tiene los siguientes objetivos específicos:

- Complementar de manera transitoria las fuentes de empleo en las zonas marginadas del medio rural, en localidades de hasta 2,500 habitantes cuando la actividad productiva preponderantemente local haya concluido o disminuido significativamente
- Amortiguar las fluctuaciones en el ingreso de las familias en condiciones de pobreza, para evitar efectos negativos permanentes y generar mayor certidumbre en su flujo de consumo.
- Generar oportunidades de empleo para la mano de obra no calificada, a través de un apoyo económico por su participación en la construcción, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura social productiva y para la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales.
- Apoyar la ejecución de proyectos que promuevan la creación de empleos de mayor permanencia.

Los objetivos específicos del PET Emergente son:

- Reactivar las actividades económicas, la reparación de la infraestructura pública dañada y la recuperación del potencial productivo, del patrimonio familiar, comunitario y la preservación

⁴ Poder Ejecutivo Federal (2000).

del medio ambiente de aquellas zonas afectadas, independientemente de que no formen parte del las regiones objetivo, manteniendo siempre el principio de atención a la población rural en pobreza extrema.

Población objetivo

El PET se dirige a la población rural en pobreza extrema, mayor de 16 años, constituida por productores rurales, jornaleros con y sin tierra, hombres y mujeres que habiten las áreas rurales de las micro regiones a las que se orienta este Programa. Se establece que la incorporación de hombres y mujeres debe hacerse de manera equitativa.

Las localidades rurales a las que se orienta tienen hasta 2,500 habitantes, y son seleccionadas por las dependencias federales, en coordinación con los gobiernos estatales. En casos debidamente justificados se puede dar atención a localidades de más 2,500 habitantes.

Mecánica operativa

En el caso del PET Normal. La ejecución de proyectos y acciones debe calendarizarse para que el programa opere en las épocas de menor demanda estacional de mano de obra no calificada y puede articularse con otras acciones y programas sectoriales de desarrollo social. Asimismo, se promueve la concurrencia de acciones y recursos federales, estatales y municipales, y en su caso de otras fuentes.

Del total de los recursos canalizados al PET Normal, se debe destinar como mínimo 70 por ciento, en promedio, a jornales y 30 por ciento restante para el pago de materiales, herramientas y arrendamiento de maquinaria y equipo. Asimismo, al menos 70 por ciento de los recursos debe orientarse a obras y/o acciones productivas, preservación del medio ambiente y beneficio comunitario. El resto se canaliza preferentemente a obras y/o acciones de beneficio familiar, y a otro tipo de infraestructura social básica.

Los proyectos deberán generar beneficios sociales netos, no duplicarse, dar prioridad al uso intensivo de mano de obra no calificada y promover el uso de tecnologías adecuadas a las condiciones de las unidades de producción.

Para el PET Emergente. Los recursos se orientan a obras y/o acciones destinadas a atender situaciones que, sin ser desastres naturales, tienen un impacto negativo en actividades productivas que afecten a la población rural en pobreza extrema. No aplican para el ejercicio de estos recursos los criterios de estacionalidad y límite máximo de jornales que rigen para el programa normal.

El apoyo económico a los participantes, se otorga por jornal, en forma monetaria, por un máximo de 88 jornales por beneficiario. El monto del apoyo por jornal equivale al 90 por ciento del salario mínimo diario. Asimismo, se podrá capacitar a los beneficiarios, cuando por la naturaleza de las obras a realizar con el PET así se requiera.

A fin de dar transparencia al PET, la población rural beneficiaria debe formar Comités de Beneficiarios con el fin de promover su presencia en la toma de decisiones y ejecución de proyectos y acciones, así como para fortalecer la corresponsabilidad social.

Evolución del programa

Desde sus inicios en 1995, el PET se ha ido consolidando como una alternativa de empleo entre las comunidades más rezagadas del país. Mientras que en su primer año de vigencia benefició a más de 660 mil personas, para el año 2000 alcanzó ya la cifra del millón de empleos generados (Scott et al. 2000).

3.3.3 Apoyo a micro y pequeña empresa y autoempleo

3.3.3.1 Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa

Antecedentes

Como parte del impulso a la micro, pequeña y mediana empresa, que representa el 95% de las empresas constituidas en el país, la actual Administración Pública Federal puso en marcha en 2001 el *Programa para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa*, dependiente de la Secretaría de Economía, cuyo brazo financiero lo constituye el Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FMPYME)⁵.

El Fondo incorporó programas destinados a apoyar a este tipo de empresas, algunos de los cuales hasta el año 2000 eran coordinados por otras dependencias. El nuevo enfoque pretende mantener el sentido social de los programas y promover la capacidad emprendedora de los individuos, apoyando proyectos productivos viables de familias pobres al facilitar su acceso inicial al crédito y al microcrédito⁶.

Objetivo

- Apoyar la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas para insertarse en los mercados nacional e internacional.
- Canalizar los apoyos directamente o por conducto de instituciones intermediarias, con la finalidad de fomentar la creación y desarrollo de propuestas productivas y de impulsar la consolidación de proyectos exitosos, competitivos y con un alto contenido social y rentabilidad.

Población objetivo

Las micro, pequeñas y medianas empresas que presenten proyectos de competitividad y las empresas de cualquier tamaño que cuenten con proyectos de alto impacto en la integración de cadenas productivas.

Mecánica operativa

Los apoyos se canalizan a la población objetivo directamente, a través de grupos solidarios, o indirectamente, a través de organismos intermediarios, mediante aportaciones iniciales de capital, microcréditos, capacitación y asesoría técnica. Los recursos se otorgan a través de programas constituidos con los gobiernos de las entidades federativas, los que a su vez, celebran acuerdos con municipios, asociaciones civiles y diversas organizaciones de los sectores público, privado y social.

El FONDO opera a través de un Comité Técnico y cuenta con un Consejo Consultivo, que es una instancia de participación ciudadana colegiada, que aglutina a diversos grupos representativos de la sociedad y tiene por objeto formular propuestas sobre la aplicación, conducción, orientación, seguimiento y evaluación de las acciones y proyectos productivos que apoya el fondo.

El Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y el Programa Nacional para las Empresas de Solidaridad (FONAES) constituyen dos ejemplos ilustrativos de los nuevos esquemas de apoyo a la micro empresa. A continuación se hace una descripción de los mismos.

⁵ Secretaría de Economía (2001a).

⁶ Secretaría de Economía (2001b).

3.3.3.2 Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario

Antecedentes

Este programa fue establecido en 2001 bajo la coordinación de la Secretaría de Economía. Se orienta a propiciar que las comunidades de escasos recursos se conviertan en los principales agentes para la constitución de opciones productivas, generación de ahorro y creación de autoempleo⁷.

Se pretende reorientar las acciones en favor de los microempresarios basadas en el subsidio, por el otorgamiento de créditos recuperables, destinados al apoyo a un paquete de servicios que incluyen capacitación y el seguimiento del crédito por parte de los beneficiarios. Dentro de este nuevo enfoque, la iniciativa privada, a través de instituciones para el microfinanciamiento constituidas *ex profeso* sirve como canal para la distribución y ejecución de los créditos, bajo un enfoque regional y sectorial. Se pretende impulsar microempresas viables, generadoras de empleo e ingresos, y fortalecer la cultura del ahorro⁸.

Objetivos

- Contribuir al establecimiento de las condiciones necesarias para que las personas o grupos de personas de bajos ingresos, que tengan iniciativas productivas, puedan iniciar y operar con éxito pequeños proyectos productivos y de negocio a partir de los cuales mejoren sus condiciones de vida.
- Crear oportunidades de autoempleo y de generación de ingresos entre la población pobre que tiene iniciativas productivas.

Población objetivo

Los apoyos del fondo se orientan a las instituciones de microfinanciamiento y a los intermediarios, a fin de destinarlos a grupos y beneficiarios individuales en condición de pobreza, sin acceso a servicios financieros, con proyectos viables que guarden armonía con su entorno. Se pretende así contribuir a la promoción de un mercado microfinanciero autosustentable en apoyo a las actividades productivas de este sector de la población.

Descripción del programa

El PRONAFIM opera en el ámbito nacional, particularmente en aquellas regiones y municipios en situaciones de marginación. Para 2002 se propone incubar 20 microfinancieras, integrar al PRONAFIM un total de 50 microfinancieras y extender su cobertura a las 32 entidades federativas.

Dentro de la normatividad para la operación del fondo, se establecen reglas para determinar las tasas de interés activas sobre los saldos insolutos con base en los costos de operación y las condiciones de mercado; mecanismos de garantía, así como lineamientos para programas de capacitación a las instituciones de microfinanciamiento en sectores sociales que no tengan acceso a los servicios financieros de la banca comercial. Asimismo, se prevén mecanismos para ampliación de crédito a instituciones que cuenten con apoyo crediticio y se establece que las recuperaciones se reintegren al patrimonio del FINAFIM.

⁷ Secretaría de Economía (2001a).

⁸ Secretaría de Economía (2002).

3.3.3.3 Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad

Antecedentes

En 1993 se puso en marcha el Fondo Nacional de Apoyo a Empresas de Solidaridad (FONAES), dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para coadyuvar a la creación de empresas y proyectos productivos viables, sustentables, competitivos en su entorno, con un alto impacto y rentabilidad social⁹. Dentro de este marco se estableció un programa denominado Capital de Trabajo Solidario, con la finalidad de apoyar la creación de empleos e ingreso de los productores sociales como paso preparatorio a una actividad empresarial. A partir de 2001, su administración depende de la Secretaría de Economía.¹⁰

Objetivos

Otorgar financiamiento a la población objetivo para proyectos productivos viables y sustentables; alentar la formación empresarial en los sujetos de apoyo, y promover la organización empresarial de las personas y grupos en torno a sus actividades productivas.

Población objetivo

Población rural y urbana en condiciones de pobreza, con capacidad productiva, organizativa y vocación empresarial, con acceso nulo o limitado al crédito formal. El Programa opera en todo el territorio nacional y de manera preferente en las zonas de media, alta y muy alta marginación y dentro de ellas, en las regiones y/o microrregiones con vocación productiva específica. La focalización es el medio fundamental para alcanzar la concordancia entre las acciones del FONAES y la identificación de los grupos potencialmente beneficiarios.

Descripción del programa

El FONAES cuenta con los siguientes tipos de apoyo:

Apoyos Directos. Se otorgan sin intermediación alguna a las personas, grupos o empresas beneficiarias, a través de capital de trabajo y capital de riesgo, impulso productivo de la mujer, fortalecimiento empresarial para capitalización, apoyo financiero a microempresas y cajas solidarias.

Apoyos Indirectos. Se otorgan a instancias financieras para que por su conducto, y potenciando los recursos económicos que les otorga el FONAES, la población objetivo tenga acceso a esquemas de crédito y ahorro proporcionados por estas instancias: Fondos (financiamiento, garantía e inversión y reinversión) e instituciones de microcrédito.

Apoyos Mixtos: Se otorgan ya sea de manera directa, sin intermediación alguna, a las personas, grupos o empresas beneficiarias; a terceras personas, para el desarrollo de actividades en beneficio de la población objetivo; o bien, a instancias financieras. Consisten en apoyo al desarrollo empresarial y estímulos para la comercialización.

⁹ SEDESOL (2000a).

¹⁰ Secretaría de Economía (2001b).

3.4 Programas de compensación al desempleo

Antecedentes

En México no existe un seguro de desempleo de carácter general para la población asalariada. Únicamente se cuenta con el de cesantía en edad avanzada que requiere, en el caso de trabajadores ocupados en el sector privado, un mínimo de 1,250 cotizaciones semanales y una edad mínima de 60 años. En este caso, el empleador aporta una cuota sobre el salario que puede incrementarse con aportaciones voluntarias del trabajador. Al cierre de 2001 se tenían registrados 24 millones de trabajadores con al menos una aportación.

En el caso de los trabajadores al servicio del estado, las dependencias y entidades de la administración pública federal aportan el 2% del sueldo básico de cotización de los trabajadores para constituir, mediante cuentas individuales, el sistema de ahorro para el retiro. En ambos casos, las cuentas individuales son administradas por instituciones financieras creadas *ex profeso* y vigiladas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Aunque la anterior modalidad no puede considerarse estrictamente un seguro de desempleo sino de jubilación anticipada, el seguro para el desempleo forma parte de los planes de la actual administración federal en materia de políticas públicas. Al respecto, dentro del Programa de Apoyo al Empleo para 2002, se incluye un programa que, en su fase piloto, entrará en vigor en las 10 entidades federativas que durante el año 2001 expulsaron una mayor proporción mano de obra del sector formal de sus respectivas economías.

Población Objetivo

El programa se orienta a la población desempleada del sector formal, residente en las 10 entidades federativas con mayor proporción de pérdida de empleos, que solicite su incorporación a los beneficios de dicho sistema.

Mecánica de operación

Los SEE serán la instancia ejecutora, bajo la normatividad emitida por la STPS, con base en información de los organismos de seguridad social. Los beneficiarios recibirán apoyo económico por una única vez para la compra de una tarjeta telefónica, para su traslado a los lugares en que haya oportunidades de empleo; así como para ayuda al consumo familiar. La STPS podrá retener o suspender la canalización de recursos a los SEE, en casos de incumplimiento de la normatividad por parte de los SEE.

II. Experiencias de evaluación en México

1. Panorama general

Los primeros programas dirigidos al mercado de trabajo en México no contemplaban en su diseño la evaluación sistemática de sus resultados, ni preveían los recursos e información necesarios para cumplir con dicha tarea. La preocupación por evaluar dichos programas y transparentar sus resultados aparece posteriormente y empieza a adquirir fuerza en la década de los años noventa, cuando esta práctica se extiende y la sociedad exige el rendimiento sistemático de cuentas en las acciones del estado financiadas con recursos públicos.

En el curso de los últimos diez años las metodologías de evaluación utilizadas se han ido refinando, al tiempo que las bases de información indispensables para la estimación de impacto se han ido construyendo y consolidando, como una necesidad paralela a la operación de los programas. Esto ha sido un proceso simultáneo al fortalecimiento de los sistemas de supervisión y seguimiento interno y al surgimiento de una normatividad, en muchos casos emanada de la propia ley, para la sistematización de la evaluación, el rendimiento de cuentas y la transparencia de la información a la opinión pública.¹¹

¹¹ En el Anexo I se presenta la evolución de los criterios para la evaluación y seguimiento de programas que utilizan recursos fiscales, de acuerdo a la Ley de Egresos y Presupuesto de la Federación.

En su estado actual, la práctica de la evaluación ha avanzado de manera notoria respecto a las experiencias iniciales, sin embargo, aún tiene limitaciones importantes y continúa el proceso de búsqueda de los mejores métodos y criterios para evaluar los programas en curso, así como para sistematizar esta práctica.

A continuación se hará referencia a los estudios más relevantes de evaluación analizados, agrupados de acuerdo a las modalidades a las que se han aplicado y que básicamente se han orientado a programas de: a) capacitación para el trabajo a población desempleada, b) capacitación a población activa en la micro y pequeña empresa, c) empleo temporal y d) apoyo a la microempresa y al autoempleo.

2. Evaluación a programas de capacitación para el trabajo a población desempleada

Las primeras experiencias de evaluación de las políticas de mercado de trabajo en México datan de fines de los años ochenta, cuando se realizaron las primeras evaluaciones del PROBECAT por parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)¹² y del Banco Mundial, poco después de que este organismo se involucró en el financiamiento de este programa¹³. Estos ejercicios iniciales contaban con información aún escasa y no hacían uso de metodología contrafactual para la medición de impacto.

Fue hasta 1992 cuando se llevó a cabo la primera evaluación que hizo uso de las llamadas metodologías “científicas” que, a semejanza de los estudios de impacto aplicados en otras disciplinas, comparan el efecto del programa en una muestra de la población beneficiada con el obtenido en una muestra similar de población que no participó en él. Se trató de un estudio realizado por funcionarios del Banco Mundial¹⁴ en el que se utilizó un método cuasi-experimental en que se midió en el tiempo que tardaban los egresados para encontrar un empleo; en la probabilidad de estar ocupado a 3, 6, y 12 meses después de concluido el curso, así como en los ingresos percibidos con posterioridad a la intervención del programa. Se estimó también el costo-beneficio y se concluyó que los efectos eran dispares en los distintos grupos sociodemográficos, particularmente efectivo en el caso de los hombres con experiencia laboral. Aunque se estimaba que el programa era rentable, se sugería incrementar su rentabilidad mediante un enfoque más preciso hacia los grupos con mayor potencial de beneficiarse.

Este primer estudio contrafactual no formaba parte de un plan de evaluación sistematizada; era un caso aislado que pretendía hacer uso de una metodología acorde a las empleadas en programas similares en los países más desarrollados y que empezaban a ser utilizadas en otros países de América Latina¹⁵. Si bien el estudio dio pie al surgimiento de investigaciones similares y motivó el perfeccionamiento de la información, así como la afinación de la metodología utilizada en estudios de medición de impacto, también planteó cuestionamientos de fondo por parte de los operadores del programa. El hecho de que la evaluación mostrara que los efectos en ingreso en las mujeres y en su probabilidad de empleo fueran mucho menores que en los hombres, o nulos en algunos grupos de mujeres, no permitía concluir que las mujeres -particularmente las que se habían retirado temporalmente de la actividad económica por razón del matrimonio- deberían ser excluidas de los beneficios, de acuerdo a un criterio absoluto de rentabilidad. Más bien, este resultado ponía

¹² La STPS llevó a cabo tres evaluaciones en los años 1988, 1989 y 1990.

¹³ Carlson, S. (1991)

¹⁴ Revenga et al. (1992)

¹⁵ Jiménez y Krueger (1987) para la evaluación del Programa Capacitación del SENA en Colombia.

de manifiesto la necesidad de encontrar formas más eficaces de prestar atención a este segmento de la población.

Esta observación fue reconocida por el propio Banco Mundial años más tarde, cuando a raíz de los compromisos asumidos en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague en 1995, se realizó una auditoría sobre enfoque de género del programa. En ella se señalaron algunas debilidades en esta materia y se sugirieron incentivos tendientes a favorecer la inclusión de la mujer y su inserción en áreas no tradicionales, así como la revisión de algunos aspectos de operación y seguimiento del programa¹⁶.

Otras seis evaluaciones basadas en métodos cuasi experimentales para la medición de impacto fueron realizadas al PROBECAT entre a y el año 2001, en las modalidades de capacitación mixta y escolarizada¹⁷. Dos evaluaciones más se enfocaron a las modalidades más recientes de autoempleo e iniciativas locales de empleo del PROBECAT¹⁸, aunque en estos casos no se hicieron comparaciones contrafactuales.

2.1 Metodología y características de las evaluaciones

De las siete evaluaciones analizadas a las modalidades escolarizada y mixta de capacitación que ofrecía el programa desde su origen, todas han utilizado el método cuasi-experimental de análisis contrafactual para la medición del impacto del programa y cinco de ellas han calculado su costo-beneficio. En todos los casos se ha empleado el apareamiento estadístico entre las muestras de beneficiarios y de grupos de control, con metodologías distintas para eliminar o reducir el sesgo por selectividad y en cinco de ellas se ha estimado el impacto en la duración del desempleo, la probabilidad de estar ocupado en diversos momentos durante un período de un año posterior a la terminación de la capacitación, así como el efecto en los ingresos del beneficiario.

Para la estimación del impacto en la reducción de la duración del desempleo se han utilizado modelos de riesgo, entre ellos el de riesgo proporcional de Cox, los de riesgo exponencial y de Weibull. Para estimar el impacto en ingresos se ha empleado por lo general el método de Heckman de dos etapas y en un caso el método de Roy. Las diferencias en los distintos enfoques residen en los supuestos que formulan para el apareamiento, así como en la mayor o menor afinación en las metodologías empleadas para reducir el sesgo por selectividad en la muestra.

2.2 Indicadores utilizados

Para la medición del impacto se han empleado los indicadores siguientes: a) tiempo para encontrar un empleo después de la capacitación; b) probabilidad de tener un empleo en 3, 6, 9 y 12 meses después de la capacitación; c) dinámica de re-empleo, que mide la duración en el primer empleo encontrado y tiempo transcurrido para encontrar un segundo empleo, en caso de haber dejado el primero con posterioridad a la capacitación, y d) ingresos mensuales, horas trabajadas y salario medio por hora¹⁹.

En la evaluación de Calderón y Trejo la principal diferencia es que mide no sólo la duración del desempleo, sino la dinámica de re-empleo y los efectos de la capacitación los calcula de manera más desagregada, no sólo por género y otras características observables de los becarios, sino por regiones, modalidades de la capacitación y tipos de instituciones en la capacitación escolarizada.

¹⁶ Almeida, G. (1996).

¹⁷ STPS (1995a), CIESA (1998), Wodon y Minowa (1999), Aportela (1999), Calderón y Trejo (2001) y GEA (2001).

¹⁸ STPS (1995b y 1997).

¹⁹ Calderón y Trejo (2001).

Esto permite que las recomendaciones del estudio puedan ser de mayor utilidad para los operadores del programa.

2.3 Fuentes de información

Los siete estudios obtienen la información del grupo de tratamiento a partir de una encuesta aplicada a un grupo piloto de ex beneficiarios del PROBECAT. El grupo de control provino en todos los casos de una muestra tomada de un panel de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU), que permanece en la encuesta durante 5 trimestres, y a la cual es posible dar un seguimiento durante dicho período. A esta muestra se le aplica un formulario adicional a todos los desempleados con experiencia previa y otro para ubicar el momento en que estas personas obtuvieron un empleo en el año siguiente y conocer el conjunto de períodos de desocupación de estas personas a lo largo del año. Uno de los estudios utiliza información para el período 1990-1991²⁰; cuatro más emplean datos para el lapso 1993-1994²¹, uno para el período 1997-1998²² y otro para el lapso 1998-2000²³.

2.4 Ente evaluador

De las siete evaluaciones analizadas, las dos primeras (1992, 1995) fueron realizadas por personas vinculadas con el diseño y operación del programa. En el primer caso se trató de funcionarios del Banco Mundial involucrados en asesoría y supervisión. En el siguiente fue la propia STPS la que llevó a cabo la evaluación, siguiendo muy de cerca la metodología utilizada por el Banco Mundial.

Las cinco evaluaciones siguientes fueron realizadas por entidades externas. La de CIESA (1998) y la de GEA (2001) fueron encomendadas a empresas consultoras. La de Wodon y Minowa (1999) fue realizada por funcionarios del Banco Mundial cuando dicha institución ya no participaba en el financiamiento del programa. El estudio de Aportela (1999) consiste en una tesis de doctorado y la de Calderón y Trejo (2001) forma parte de un conjunto de trabajos de evaluación desarrollados con apoyo del BID, bajo la supervisión de James Heckman y Carlos Márquez. En este último caso, los autores no son funcionarios del BID, sino que pertenecen a instituciones académicas que concursaron para la elaboración del estudio. Salvo la evaluación de CIESA, las otras tres evaluaciones tienen en común que no fueron realizadas a solicitud del ente operador y en buena parte obedecen a la inquietud de perfeccionar el uso de distintos enfoques y métodos econométricos, o de subsanar limitaciones técnicas de las evaluaciones previas. Sin embargo, la información que utilizan adolece de una importante limitación, ya que se refiere (1993-1994) un período ya rebasado, que no refleja la situación reciente de este programa, que ha incorporado cambios importantes en los últimos años.

La crítica que podría formularse a raíz de estas siete experiencias es que mientras que en los dos primeros casos se tuvo acceso a la información más reciente disponible, el grado de cercanía al programa por parte de quienes elaboraron las evaluaciones no permite garantizar la independencia deseable respecto al ente operador para la formulación de recomendaciones. En los tres casos siguientes, si bien se asegura la independencia del ente evaluador, la dificultad de acceso a información actualizada y la lejanía del período analizado les restan utilidad práctica y confieren a los estudios más bien el carácter de ejercicios académicos, de los cuales se desprenden

²⁰ Revenga et al. (1992)

²¹ STPS (1995a), Wodon y Minowa (1999), Aportela (1999) y Calderón y Trejo (2001)

²² CIESA (1998)

²³ GEA (2001).

aportaciones importantes, pero que no retroalimentan de manera inmediata a los operadores. La situación parece empezarse a corregir en la última evaluación (GEA, 2001) que es de carácter externo, encomendada por la autoridad operadora y utiliza información reciente.

2.5 Resultados más relevantes

Cinco de las evaluaciones arrojan efectos positivos en empleo y salarios para los beneficiarios en comparación con el grupo de control. Dos de los estudios no son tan optimistas: el de Wodon y Minowa (1999) encuentra que el costo-beneficio del programa es negativo y no observa efectos positivos en empleo o salarios. El de GEA (2001) sólo encuentra efectos positivos en empleo en siete estados. Un elemento en que coinciden las diferentes evaluaciones es que reportan diferencias significativas entre los distintos grupos sociodemográficos de beneficiarios. En la mayoría de los estudios efectuados los efectos en la probabilidad de empleo son mayores en mujeres que en hombres. Sin embargo, aquí también se encuentran discrepancias, ya que el primer estudio del Banco Mundial (1992) concluye que el incremento en la probabilidad de empleo después de la capacitación es mayor en hombres.

Por lo que toca a los efectos en los ingresos, se encuentran conclusiones dispares: el primer estudio (Revenge, Riboud et al, 1992) encuentra que el programa elevó los ingresos en hombres, pero no en mujeres. Esta conclusión se ratifica en el segundo estudio (STPS, 1995), sin embargo es opuesta a la encontrada en el tercer estudio (CIESA, 1998) en donde el ingreso se incrementa particularmente en el grupo de mujeres. Esta última conclusión es compartida también en el último estudio (Calderón y Trejo, 2001).

2.6 Observaciones generales

De las siete evaluaciones analizadas a este programa puede concluirse que:

- Se observa la tendencia a utilizar el análisis contrafactual como el enfoque más común para la medición de impacto. El método preferido es el cuasi-experimental, mediante diversas técnicas de apareamiento y control de sesgo por selectividad.
- Los impactos más comúnmente estimados han sido los relativos a empleo e ingresos. Las variables utilizadas para medir el impacto en el empleo han sido: el tiempo requerido para conseguir un empleo después de la capacitación; la probabilidad de estar ocupado a 3, 6, 9 y 12 meses después de la capacitación; la dinámica de reempleo y el tiempo total de ocupación en el año posterior a la capacitación. En materia de ingresos: el ingreso mensual posterior a la capacitación, el salario medio por hora, el número de jornadas trabajadas al mes y su duración.
- Un punto de coincidencia en las distintas evaluaciones efectuadas es la obtención de los impactos muy distintos por modalidad de la capacitación, por área geográfica, por tipo de institución capacitadora y por características observables de los beneficiarios.
- La evaluación de costo-beneficio se ha convertido, asimismo en un elemento presente en cinco de las seis evaluaciones analizadas. Cuatro de ellas encuentran que el programa es rentable.
- Cinco de las evaluaciones realizadas arrojan efectos positivos en empleo y salarios para los beneficiarios en comparación con el grupo de control. Un estudio, en cambio, al utilizar una metodología diferente para controlar el sesgo por selectividad, encuentra que el costo-beneficio del programa es negativo y que no se observan efectos positivos en empleo o salarios. Otra de ellas observa efectos positivos sólo en siete estados.
- De los estudios se desprende que la capacitación mixta es significativamente más efectiva en términos de su impacto en empleo y salarios y cuatro de los seis estudios encuentran que la

capacitación parece ser más efectiva para acortar la duración del desempleo en mujeres, mientras que uno de ellos –el de 1992– encuentra una mayor efectividad en hombres.

- Dos de las evaluaciones (STPS, 1995) y (Wodon y Minowa, 1999)²⁴ utilizan idéntica información estadística para igual período y llegan a conclusiones diametralmente diferentes, al introducir controles adicionales al sesgo por selectividad. Esto sugiere la necesidad que las estimaciones de impacto sean corroboradas mediante metodologías alternas como base para poder emitir recomendaciones sólidas a las entidades operadoras.
- Tres de las últimas evaluaciones han tenido que recurrir a la información disponible para el período 1994-1995, en razón de la dificultad que han encontrado para acceder a información más reciente

3. Evaluación de programas de capacitación a población activa en micro y pequeñas empresas

3.1 Metodología y características de las evaluaciones

Con relación al programa CIMO se obtuvieron dos evaluaciones realizadas por la STPS en 1995 y 1997. En ambas se utiliza el método cuasi-experimental para la medición de impacto, mediante el análisis de los efectos del programa en un grupo piloto de beneficiarios y en un grupo de control. Para garantizar la comparabilidad ente ambos grupos se utilizaron distintas pruebas. En la evaluación de 1995 se emplearon: una tabla de contingencia para pruebas de independencia, una prueba de igualdad de medias, así como el criterio de localización geográfica. En la evaluación de 1997 se buscó reducir el sesgo en la selectividad, asegurando composición similar por sector, tamaño de empresa, localización geográfica, así como el monto de ingresos.

Para la evaluación del impacto en el estudio de 1995 se construyó un modelo general de regresión en función de variables dicotómicas. En el caso de la productividad se utilizaron dos modelos: uno dinámico y uno estático. En el segundo estudio (STPS, 1997) se realizó un análisis de regresión utilizando una función Cobb-Douglas. Ambos estudios calcularon también el costo beneficio del programa.

3.2 Indicadores utilizados

Para la medición de impacto se conformaron variables de desempeño empresarial, empleo y condiciones laborales por sector y tamaño de empresas. Los indicadores examinados cubrieron los siguientes aspectos: inversión en capacitación y asesoramiento técnico, dinamismo de la producción y modernización del proceso productivo, mercado, empleo, remuneraciones y productividad.

3.3 Fuentes de información

La información del grupo de tratamiento se obtuvo a partir de una encuesta aplicada a un grupo piloto de empresas que participaron en el CIMO. Para el grupo de control se utilizaron muestras tomadas de los directorios de los Censos Económicos del INEGI.

²⁴ El estudio de Wodon y Minowa (1999) del Banco Mundial replica la evaluación realizada por la STPS en 1995 con cambios en la metodología utilizada por el propio Banco Mundial desde 1992 y encuentra resultados distintos a todos los estudios realizados con anterioridad.

3.4 Ente evaluador

En ambos casos las evaluaciones fueron realizadas por la propia STPS, institución que promueve el programa y emite los lineamientos rectores para su operación descentralizada. Hasta este momento no pudo obtenerse el resultado de ninguna evaluación externa, aunque se tiene conocimiento que recientemente se licitó este tipo de evaluación a una empresa consultora independiente.

3.5 Resultados más relevantes

El estudio de 1995 encontró que el programa tenía efectos en la elevación de niveles de productividad, aumento en el empleo, reducción en la rotación de personal, mejoramiento en los esquemas organizacionales y elevación en la calidad. Sin embargo, en materia de salarios, las remuneraciones fueron menores en el grupo piloto que en el de control y el programa no mejoró su nivel. Los apoyos resultaron más rentables en las microempresas y las medianas empresas no manufactureras. La relación costo-beneficio resultó positiva solo para las microempresas, no así para las medianas, entre las cuales no se detectaron impactos positivos en el empleo y en la productividad.

En el segundo estudio (STPS, 1977), se observó un importante efecto inductor sobre la inversión en capacitación y asistencia técnica por las empresas, mayor propensión al cambio organizacional, mayores rendimientos de la inversión en capacitación, introducción de sistemas de control de calidad en el sector manufacturero y mayores rendimientos por la realización de cambios en la organización en el sector servicios.

3.6 Observaciones generales

Ambas evaluaciones sostienen que el programa es rentable, particularmente para las micro y pequeñas empresas. Sugieren, además promover la aglomeración de empresas para el otorgamiento de los apoyos y fortalecer la vinculación del programa con otras instancias públicas.

4. Evaluación de programas de empleo temporal

4.1 Metodología y características de las evaluaciones

Respecto al PET se encontraron dos estudios que por su interés se consideró conveniente analizar. El primero de ellos es una evaluación realizada por la Universidad de Colima que contiene tres partes: una evaluación de carácter cualitativo, en la que se captan opiniones, preferencias y percepciones de informantes clave sobre sus ventajas, pertinencia y credibilidad, así como sobre su posibilidad de generar empleo permanente y reducir la degradación ambiental. Un segundo apartado contiene una evaluación cuantitativa para la medición del impacto socioeconómico y ambiental, con base en modelos de análisis factorial para construir escenarios explicativos de las diferencias interregionales y modelos de desigualdad económica interregional. El tercer apartado consiste en una evaluación de costo-beneficio.

El segundo estudio contiene un conjunto de lineamientos para la evaluación integral del PET y fue elaborado por una institución académica independiente, el Centro de Educación y Docencia Económica (CIDE, 2000). Propone la comparación de grupos de tratamiento con grupos de control en la evaluación de impacto y recomienda, además, un análisis organizacional y otro de costo-beneficio.

4.2 Indicadores utilizados

Los indicadores que se sugieren para la medición de los impactos directos del programa son: el ingreso y el consumo de los hogares, la incidencia, intensidad y severidad de la pobreza en las localidades y regiones donde opera el programa y el impacto en los grupos más pobres y en las regiones prioritarias, a fin de asegurar precisión en la focalización. Para la evaluación de los impactos indirectos se propone considerar los efectos en la infraestructura productiva o social, en la capacitación laboral, así como las externalidades positivas en las economías locales.

Con objeto de evaluar la intensidad laboral de las obras se sugiere considerar la proporción del presupuesto dedicada a salarios de los beneficiarios. Asimismo, se establecen criterios e indicadores para estimar, entre otros aspectos, la ganancia salarial neta, el análisis costo-efectividad del programa.

Entre los beneficios sociales, considera la necesidad de analizar las repercusiones positivas en la localidad a largo plazo y los aspectos de equidad de género; dentro de los beneficios económicos, propone considerar los impactos en los mercados rurales locales, en los niveles salariales, en la migración local de mano de obra no calificada, en el mejoramiento de la productividad y en la creación de fuentes de empleo de mayor permanencia. Por lo que respecta al beneficio ambiental, sugiere calcular los efectos en las áreas rurales protegidas y en las especies en peligro de extinción, entre otros factores. Asimismo, se propone evaluar el apego del programa a las reglas de operación.

4.3 Fuentes de información

Tanto en la evaluación efectuada por la Universidad de Colima como en los lineamientos metodológicos para futuras evaluaciones se propone obtener información cualitativa proveniente de entrevistas y cuestionarios a los principales operadores e información documental. Para el análisis de impacto, se recomienda, además, consolidar la base de datos que está en proceso de desarrollo y complementarla con encuestas a población beneficiaria y no beneficiaria.

4.4 Ente evaluador

Tanto los lineamientos metodológicos como la evaluación existente fueron realizados por entidades externas de carácter académico convocadas para el efecto mediante licitación. Esto permite asegurar, por una parte, la independencia necesaria del ente evaluador y, por otra, asegurar que la información indispensable para llevar a cabo la evaluación esté disponible para el ente evaluador. Se manifiesta, por otra parte, el interés de la institución operadora en conocer los resultados de la evaluación y en poner en práctica sus recomendaciones con vías a mejorar, reorientar, o en su caso, suspender el programa.

4.5 Resultados más relevantes

Entre los resultados principales del estudio realizado por la Universidad de Colima se encontraron los siguientes: externalidades positivas complementarias a la construcción de caminos rurales; la demanda de obras proviene de población con menor grado de analfabetismo; abatimiento de la tasa de mortalidad infantil; tendencia a la consolidación y participación de comités de beneficiarios y mayor participación de la mujer. Asimismo, se encontró un incremento en el ingreso anual familiar y en el número de jornales trabajados al año y el 60% de los beneficiarios supera la línea de pobreza extrema.

Otros beneficios observados fueron el impulso a la inversión productiva, la contribución a la retención de la tierra, la dispersión de los pagos entre gran número de beneficiarios, el incremento

en la proporción de obras ambientales, la inducción de tecnologías en conservación de recursos naturales y la atención a la escasez de agua.

4.6 Observaciones generales

Si bien el estudio de la Universidad de Colima señala que, por el escaso tiempo para su realización y la carencia de una base de información, no fue posible el análisis de impacto del programa mediante un análisis contrafactual, sí aportó información cualitativa y cualitativa útil. Asimismo, emitió recomendaciones que han sido puestas en práctica, tales como la integración de un padrón único de beneficiarios para evitar duplicación, la introducción de consideraciones sobre la distinta estacionalidad por regiones, el establecimiento de prioridades, así como la necesidad de ampliar la cobertura.

Complementariamente al estudio anterior, los lineamientos metodológicos para futuros programas de evaluación sientan una base para mejorar la información y establecen criterios para futuras evaluaciones. En este sentido, se recomiendan metodologías y criterios para dotarlas de mayor rigor científico y, a la vez, asegurar su utilidad para los operadores del programa y su transparencia para la sociedad en general.

5. Evaluación de programas de apoyo a la microempresa y el autoempleo

5.1 Metodología y características de las evaluaciones

En la mayoría de las evaluaciones a los programas de apoyo a la microempresa y al autoempleo no se ha hecho uso de una metodología rigurosa para la medición de su impacto. Se carece de comparaciones estadísticas entre muestras tomadas de población beneficiaria y grupos de control, en razón de la escasa información disponible y en general, se ha recurrido a encuestas y análisis de los registros administrativos, así como entrevistas a informantes de calidad.

Entre las evaluaciones analizadas se pueden citar las realizadas en el año 2000 al programa de Coinversión Social (PCS) operado por organizaciones de la sociedad civil. La más reciente (Conde y Natal, 2000) se basó en entrevistas a funcionarios, representantes legales de las ONG y beneficiarios en 36 proyectos seleccionados distribuidos en 12 entidades federativas. En el caso del FONAES se midieron, entre otros aspectos, los impactos en el nivel de vida de los socios (a través de variables como empleo, ingreso, arraigo, formación de capital humano y participación de la mujer). En la evaluación externa al Programa de Jornaleros Agrícolas se realizó en una encuesta a 1,440 jornaleros y entrevistas a promotores y funcionarios del programa. Esta evaluación incluyó un diagnóstico basal como plataforma para futuras investigaciones (UAM, 2001).

En todas las evaluaciones recientes de carácter externo se ha pretendido incluir el análisis costo-beneficio, aunque en algunos casos las limitaciones de información han dificultado este ejercicio.²⁵

5.2 Indicadores utilizados

Los indicadores utilizados en la evaluación de los programas de apoyo a la microempresa y al autoempleo han sido muy variados, en función de la gran variedad de modalidades, así como del

²⁵ Conde y Natal (2000), p. 96.

propio enfoque de la evaluación, según se oriente a la medición de impactos, a la evaluación de procesos o de la gestión del programa.

En la evaluación a los programas de apoyo a proyectos productivos en micro o pequeña empresa y autoempleo con frecuencia se ha atendido a su sustentabilidad y los indicadores utilizados han sido la permanencia de los proyectos productivos y su viabilidad a corto plazo. Los estudios orientados a la medición de impacto de estos programas han utilizado indicadores como los ingresos generados, o la reducción de los índices marginación promedio. Otros indicadores se han orientado a la dimensión social, por ejemplo, a la formación de capital social en las comunidades, a la capacitación de los beneficiarios participantes, o a la organización de grupos de la sociedad civil promotores de programas para población marginada.

5.3 Fuentes de información

Una crítica recurrente por parte de los evaluadores externos de este tipo de programas es la relativa a la precariedad de las bases de datos. Sobre el particular, se puede citar lo expresado por la evaluación externa a los programas de la Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA) “... existe una deficiencia notable en la elaboración y presentación de los expedientes técnicos que dificulta sobremanera su evaluación“ (SEDESOL, 2001). En este mismo sentido se puede interpretar la recomendación que hace la evaluación al programa Crédito a la Palabra, en donde se sugiere “igualar variables y claves en las bases de datos que genera cada entidad, incluido el padrón y “capturar todas las bases en el mismo lenguaje.”(SEDESOL, 2000, p. 61).

5.4 Características del ente evaluador

Dentro del perfil de los evaluadores externos a este tipo de programas, predominan las instituciones académicas de educación superior distribuidas en todo el país.

5.5 Resultados más relevantes

En general, las evaluaciones efectuadas a este tipo de programas reportan beneficios que justifican su permanencia y señalan recomendaciones de carácter operativo para aumentar su eficiencia y efectividad. Sin embargo, se observan también discrepancias. Por ejemplo, en el caso de las evaluaciones realizadas al Programa de Coinversión Social PCS), mientras que una de ellas argumenta que dada la confusión de los objetivos del programa en materia de combate a la pobreza y desarrollo del trabajo comunitario, se debe replantear su vigencia (Esquivel, 2000), la otra sostiene que, sin dejar de reconocer sus deficiencias operativas, el programa es viable en tanto propicia la participación ciudadana en el combate a la pobreza (Conde y Natal, 2000). En el caso del FONAES la evaluación concluye que se requiere construir un nuevo programa de apoyo al desarrollo de las capacidades empresariales de los grupos pobres (Ruiz Durán, C., 2000).

5.6 Observaciones generales

Otras observaciones generales que se desprenden de las evaluaciones analizadas sobre el conjunto de programas que buscan apoyar a la micro, pequeña y mediana empresa y al autoempleo son las siguientes:

- Estos programas constituyen un segmento de esfuerzos institucionales que, sin estar focalizados prioritariamente al mercado laboral, incluyen objetivos y prácticas que repercuten en impactos sobre el empleo y la capacitación.

- Como consecuencia de los esfuerzos gubernamentales recientes por transparentar la rendición de cuentas, la mayoría de este tipo de programas se encuentra en una etapa inicial en la práctica de la evaluación externa.
- Es conveniente revisar las experiencias nacionales e internacionales sobre las metodologías más adecuadas de evaluación, particularmente las que permiten hacer comparaciones entre grupos bajo tratamiento y grupos de control y evitar, en lo posible, evaluaciones que sólo consideren el universo de los beneficiarios. Es importante también medir no sólo los efectos globales, sino los impactos diferenciales por áreas geográficas y grupos de atención prioritaria.
- Asimismo, es recomendable impulsar la construcción y depuración de las bases de datos para hacer posible el desarrollo de evaluaciones externas más objetivas y contar con un plan de largo plazo que norme dichas evaluaciones y coadyuve a conformar una red de evaluadores, que intercambien experiencias y propongan mejoras en las futuras evaluaciones.

De lo anterior puede concluirse que en los últimos diez años las políticas de mercado de trabajo se han convertido en un importante instrumento de política económica y social. A pesar de ello, la evaluación rigurosa de estas políticas se encuentra en etapa de desarrollo y perfeccionamiento.

El interés por la evaluación de estas políticas y de las políticas sociales en general ha crecido de manera importante en el país. Algunos de los factores que han contribuido a esta tendencia han sido: a) la incorporación del requisito de la evaluación a la normatividad que acompaña al ejercicio de recursos presupuestales; b) el desarrollo de nueva legislación en materia de transparencia y rendimiento de cuentas; c) la exigencia de los organismos financieros internacionales de evaluar de manera rigurosa los impactos y la rentabilidad de los programas a los que aportan recursos financieros y la asesoría específica que han empezado a otorgar en materia de técnicas de evaluación, y d) el propio interés del gobierno y de las instituciones operadoras por tener un mejor conocimiento de los impactos diferenciales de los programas y de la rentabilidad en el uso de los recursos como instrumento para orientar mejor los programas y e) el interés creciente de las comunidades académicas por perfeccionar los instrumentos estadísticos y econométricos utilizados en esta materia.

III. Conclusiones

1. La evaluación rigurosa de los programas de mercado de trabajo constituye en México una práctica que cobra importancia recientemente – a partir de la década de los noventa- y en la que existe todavía mucho por avanzar y aprender.
2. En sus inicios se limitó al monitoreo o seguimiento administrativo y se enfocó a la comparación entre resultados y metas previstas. Fue un ejercicio de carácter interno y servía de instrumento a los encargados de su operación para detectar problemas en la eficiencia operativa.
3. Posteriormente, las primeras evaluaciones de costo-beneficio trataron de analizar si los programas se justificaban en términos de sus costos. Esta tarea obligó a una reflexión más profunda sobre estos aspectos, al indagar no sólo en los de efectos de carácter directo, sino también en los impactos indirectos que los programas pudieran ocasionar para distintos grupos sociales.
4. La investigación sobre los beneficios de los programas llevó a un estudio más serio de la evaluación de impacto. En un principio se inició por medir la situación ex ante y ex post de los beneficiarios y de ahí deducir el impacto del programa. Sin embargo, la experiencia mundial indicaba que esta práctica carecía de rigor científico, ya que el cambio en la situación del beneficiario podía atribuirse a una multitud de factores no necesariamente relacionados con el programa.
5. La evaluación de impacto propiamente dicha, basada en técnicas de mayor rigor científico, que utiliza la comparación entre grupos de tratamiento y grupos de control es una práctica mucho más

reciente en el país en el campo de las políticas de mercado de trabajo. Su aplicación es introducida por los organismos internacionales en programas que reciben financiamiento y de ahí se ha empezado a difundir a otros ámbitos.

6. Actualmente la introducción de la evaluación de impacto basada en técnicas científicas está aún en sus comienzos. No podría decirse que constituya una práctica generalizada, ni que sus experiencias hayan sido suficientemente analizadas. De ahí la necesidad de elaborar un primer inventario de los estudios en esta materia y de sus principales características, limitaciones y hallazgos.

7. De la recapitulación de las experiencias encontradas en el país en la década pasada podrían extraerse las siguientes conclusiones:

a) En materia de evaluación de impacto en México el programa que ha atraído el mayor interés ha sido el PROBECAT, que es un programa de capacitación y apoyo económico a desempleados que en algunos momentos críticos, ha funcionado como sustituto de una compensación al desempleo en trabajadores de bajos ingresos. En torno a este programa se encontraron entre 1992 y 2001 siete evaluaciones de impacto.

b) Otro programa que utiliza un volumen importante de recursos públicos es el PET (Programa de Empleo Temporal), sin embargo, la experiencia de evaluación de su impacto está aún en sus comienzos. Esto puede atribuirse a que en sus inicios surgió como un instrumento emergente para hacer frente a la crisis de 1995 y se planteaba entonces como de corta duración. Al convertirse en un programa permanente, enfocado a aspectos estructurales de empleo y pobreza, se hizo necesario acompañarlo de una evaluación seria. Por carecerse de las bases estadísticas necesarias para esta tarea, se empezó por elaborar un conjunto de lineamientos sobre los aspectos esenciales que tendrá que abordar su evaluación, que incluye tanto la definición de indicadores de eficiencia, efectividad y repercusión social, así como el establecimiento de las bases de datos indispensables.

c) Por lo que toca a los programas de apoyo a la microempresa y el autoempleo, que han tenido un auge inusitado en los últimos años, es necesario profundizar todavía más en torno a su evaluación, pues se observa la ausencia o carencia de rigor en las prácticas seguidas hasta ahora en esta materia. Esta situación va generalmente asociada a la fragilidad de las bases de datos con que cuentan estos programas.

d) A pesar del número de evaluaciones realizadas en torno al PROBECAT, no puede afirmarse que la evaluación externa haya constituido una práctica sistemática dentro de este programa. Parte de las evaluaciones realizadas atienden más bien a un interés académico o científico por aplicar técnicas en boga a un caso práctico, y constituyen experiencias aisladas e incluso independientes al interés de los entes operadores. No se trata en varias de las evaluaciones externas de prácticas ideadas para retroalimentar el desarrollo del programa.

e) La situación antes descrita podría cambiar, sin embargo, en los próximos años, ya que a partir de fines de los noventa existe la exigencia legal a los operadores de este tipo de programas de realizar tanto evaluaciones de monitoreo –para las cuales se define un paquete de indicadores relevantes- como evaluaciones costo-beneficio y evaluaciones de impacto de carácter externo, mediante licitación a organismos independientes.

f) Por otra parte, la difusión de los resultados de las evaluaciones constituye hoy día un requisito legal, que junto con la ley de Transparencia en la Información, recientemente aprobada por el Congreso, auguran mayor seriedad y rigor en las evaluaciones externas, ya que sus resultados podrán ser analizados y corroborados por la sociedad en general y por otros evaluadores al hacerse públicos, al igual que las bases de información.

g) Complementariamente, será necesario fortalecer la capacidad técnica para la evaluación, mediante la difusión y análisis de experiencias de evaluación en el país y en la región, el conocimiento de las técnicas más avanzadas utilizadas en los distintos tipos de programas y la difusión de mejores prácticas. En este sentido, es conveniente contar con un inventario de los programas en curso en la región, similar al que mantiene la OCDE y dar seguimiento a sus prácticas de evaluación, a fin de que la retroalimentación pueda tener un mayor alcance.

h) De manera similar, conviene constituir una red de evaluadores que puedan intercambiar experiencias, mantenerse al día de los avances en la materia y a los que puedan recurrir organismos operadores que busquen evaluadores externos, con experiencia, rigor científico e independencia de criterio.

Bibliografía

- Almeida, G. (1996) *Informe de Misión sobre Integración de la Perspectiva de Género al Proyecto de Modernización de los Mercados de Trabajo*. Mimeo. Banco Mundial. Washington, D. C.
- Aportela, F. (1999) *Estudios Micro-Económicos de los Efectos de Programas Gubernamentales sobre el Ahorro y la Oferta de Trabajo en México*. Tesis doctoral. MIT. Boston.
- Calderón-Madrid, A y Trejo, B. (2001) *The Impact of the Mexican Training Program for Unemployed Workers on Re-employment Dynamics and on Earnings*. Mimeo. Washington, D. C.
- Calderon-Madrid, A. (2000) *Job Stability and Labor Mobility in Mexico: A Study Based on Duration Models and Transition Analysis*. (<http://www.iadb.org/res/32.htm>)
- Carlson, S. (1991) *Mexico's Labor Retraining Program: Poverty Alleviation and Contribution to Growth*. World Bank. LATHR Report No. 6, Washington, D. C.
- CIESA (2000) *Estudio de Evaluación de la Modalidad Mixta del PROBECAT, 1998 (Informe Final.)* México, D. F.
- Conde, C. y Natal, A. (2001). *Evaluación Externa del Programa de Coinversión Social 2000*. En Disco compacto con las evaluaciones externas realizadas a los programas administrados por la SEDESOL. México, D. F.
- Esquivel, G. (2000) *Evaluación externa del Fondo de Coinversión Social, 1999*. El Colegio de México. México, D. F.
- GEA (2001) *Análisis de la Distribución del Gasto del PROBECAT*. México, D.F.
- González Tiburcio, E. (2001) *La Evaluación de Programas Sociales. Aspectos Prácticos y Conceptuales*. México. D. F.

- Jiménez, E. y Krueger, B. (1987) "The Earnings Impact of Training Duration in a Developing Country". *The Journal of Human Resources*, Vol. 22, No. 5.
- Ley Federal del Trabajo, (2002). México, D. F.
- Poder Ejecutivo Federal (2000) Sexto Informe de Gobierno. Tomo I. México, D. F.
- Revenga, A., Riboud, M. y Tan, H. (1992) *The impact of Mexico's retraining program of employment and wage*". World Bank Policy Research Working Papers, Washington, D.C.
- Ruiz Durán, C. (2000) *Evaluación Externa del Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad (FONAES)*. México, D. F.
- SAGAR Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (2001) *Evaluación Nacional Externa del Programa de: Grupos Organizados de Mujeres en el Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo 2000*. México, D. F.
- Samaniego, N. (1997) "Promoción del Empleo y la Participación de la Mujer en los Fondos Sociales para el Caso de México". *Social Founds: Employment and Gender Dimensions. Case Study # 5*. ILO. Ginebra.
- Samaniego, N. (1998) "Programas de Empleo e Ingresos en México". *Programas de Empleo e Ingresos en América Latina y el Caribe*. BID-OIT. Lima.
- Samaniego, N. (2002) "Las políticas de mercado de trabajo en México y su evaluación". *Serie Macroeconomía del desarrollo No.18*. CEPAL, Santiago.
- Samaniego, N., Hernández A. y Gutiérrez, R. (2000) *Los Principales Desafíos que Enfrenta el Mercado de Trabajo en México en los Inicios del Siglo XXI*. OIT- México, D. F.
- Scott J., Arellano, D., García G., López Calva ,L. F. y Ramírez, A. (2000) *Diseño de Evaluación para el Programa de Empleo Temporal (PET)*. CIDE. México, D. F.
- Secretaría de Economía (2001a) *Informe de Labores 2000-2001*. (<http://www.economía.gob.mx>).
- Secretaría de Economía (2001b) *Reglas de Operación del Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Diario Oficial de la Federación (1/02/01)*. México, D. F.
- Secretaría de Economía (2001c) *Reglas de Operación del Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Diario Oficial de la Federación (14/03/02)*. México, D. F.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (Varios años) *Presupuesto de Egresos de la Federación*. Diario Oficial de la Federación. Varios años. México, D. F.
- SEDESOL (2001a) *Informe de Labores 1999-2000*. (<http://www.sedesol.gob.mx>)
- SEDESOL (2001b) *II Seminario sobre Experiencias de Evaluación de los Programas del Ramo 20*. México, D.F.
- SEDESOL (2002) *Evaluaciones Externas a los Programas Administrados por la SEDESOL*. Disco compacto. México, D. F.
- STPS (1995a) *La Capacitación y la Asistencia Técnica en la Micro, Pequeña y mediana Empresa: Evaluación del Programa de Calidad Integral y Modernización*. México, D. F.
- STPS (1995b) *Evaluación del Programa de Becas de Capacitación para Desempleados*. México, D.F.
- STPS (1997) *Estudio de Evaluación del Programa de Iniciativas Locales de Empleo y Ocupación Temporal (PILEOT)*. México, D. F.
- STPS (2000) *Estudios de Evaluación del Programa CIMO*. Mimeo. México. D. F.
- STPS (2001a) *Programa Nacional de Política Laboral* (<http://www.stps.gob.mx>).
- STPS, (2001b) *Acuerdo mediante el cual se establecen las reglas de operación e indicadores de evaluación y de gestión del Programa CIMO*. Diario Oficial de la Federación. México, D.F.

- STPS (Varios Años) *Acuerdo mediante el cual se establecen las reglas de operación e indicadores de evaluación y de gestión del Programa de Becas de Capacitación Para Desempleados*. Diario Oficial de la Federación. México, D. F.
- Universidad Autónoma Metropolitana (2001) "Evaluación externa del Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas (PRONJAG) 2000". *Evaluaciones Externas Realizadas a los Programas Administrados por la SEDESOL*. Disco compacto. México, D. F.
- Universidad de Colima (2002) "Resultados de la Evaluación Externa del PET 2000". *Evaluaciones Externas Realizadas a los Programas Administrados por la SEDESOL*. Disco compacto. México, D. F.
- Wodon, Q. y Minowa, M. (1999) "Training for the Urban Unemployed: A Reevaluation of Mexico's Training Program, PROBECAT". *Government Programs and Poverty in Mexico*, Report No 19214-ME. The World Bank. Washington, D. C.

ANEXO I
EVALUACIONES DEL PROBECAT
(Modalidades escolarizada y mixta)

Evaluación	Banco Mundial (Revenga, Riboud, Tan) 1992	STPS (1995)	CIESA (1998)
Modalidad	– Capacitación escolarizada	– Capacitación escolarizada – Capacitación mixta	– Capacitación mixta (en empresas)
Metodología	<i>Evaluación de impacto</i> mediante método cuasi-experimental con apareamiento estadístico. Corrección del sesgo por selectividad: Estimación de un modelo PROBIT para determinar la probabilidad de participación en el programa en una 1ª etapa. En una 2ª segunda etapa, el grupo de comparación se limitó a aquellos con alta probabilidad de participación. Se utilizaron Modelos de Cox (Proportional hazard) para estimar el impacto en el tiempo para obtener empleo. <i>Evaluación costo-beneficio</i> del programa	<i>Evaluación de impacto</i> mediante método cuasi-experimental con apareamiento estadístico. El apareamiento en hombres se hizo sobre edad y escolaridad. En mujeres se agregó el estado civil. – Se estimaron modelos Probit para determinar las variables en donde hubo mayores diferencias entre los grupos de tratamiento y de control. En una segunda etapa se corrió el modelo de riesgos proporcionales de Cox para estimar los efectos en la duración del desempleo. – En el análisis de los ingresos mensuales se usó el método de corrección por selectividad de dos etapas de Heckman <i>Evaluación costo-beneficio</i> del programa	<i>Evaluación de impacto</i> mediante método cuasi-experimental. El apareamiento siguió la metodología utilizada por la STPS en 1995. <i>Evaluación cualitativa.</i> Complementariamente se aplicó un cuestionario a empresas para examinar aspectos cualitativos de la capacitación. <i>Evaluación costo-beneficio.</i>
Fuentes de información	<i>Grupo piloto:</i> encuesta de seguimiento aplicada a una muestra final de 1726 ex becarios de 1990. <i>Grupo de control:</i> muestra final de 560 desempleados obtenida de un panel de la ENEU que permaneció en la encuesta del 3er trimestre de 1990 al 3er trimestre de 1991	<i>Grupo piloto:</i> encuesta de seguimiento aplicada a una muestra final de 1914 ex becarios de 1993. <i>Grupo de control:</i> muestra final de 581 desempleados obtenida de un panel de la ENEU que permaneció en la encuesta del 2o trimestre de 1993 al 1er trimestre de 1994.	<i>Grupo piloto:</i> encuesta de seguimiento aplicada a una muestra final de 1014 ex becarios de 1998. <i>Grupo de control:</i> muestra final de 866 desempleados obtenida de un panel de la ENEU que permaneció en la encuesta del 2o trimestre de 1997 al 2o trimestre de 1998 <i>Evaluación cualitativa:</i> encuesta a 153 empresas en 10 entidades federativas
VARIABLES	<i>Medición de impacto</i> – Tiempo para encontrar empleo – Probabilidad de tener un empleo en 3, 6 y 12 meses después de la capacitación – Ingresos mensuales después de la capacitación – Salarios por hora	<i>Medición de impacto</i> – Tiempo promedio para encontrar un empleo – Probabilidad de tener un empleo en 3, 6, 9 y 12 meses después de la capacitación – Estimación de los ingresos mensuales promedio, las horas de trabajo y los ingresos promedio por hora	<i>Medición de impacto</i> – Tiempo para salir del desempleo – Probabilidad de tener un empleo en 3, 6, 9 y 12 meses después de la capacitación – Estimación de los ingresos – Ingresos mensuales promedio, horas de trabajo, e ingresos promedio por hora <i>Evaluación cualitativa</i> – Pertinencia de la capacitación – Apoyos a becarios – Criterios de contratación – Razones de terminación de la relación laboral del becario
Resultados de la evaluación	– Se observan impactos muy dispares entre distintos grupos sociodemográficos de desempleados, lo cual indica que los criterios de elegibilidad pueden tener efectos importantes en la efectividad-costo del programa – Muy efectivo en acortar la duración del desempleo en becarios con experiencia laboral (hombres y mujeres)	– Reducción del tiempo de búsqueda respecto al grupo de control – En las mujeres se encontraron los efectos más favorables en cuanto a mejoramiento de niveles de empleabilidad. – Aumento en los niveles de ingreso y jornadas de trabajo para la mayoría de los grupos sociodemográficos	– Empleabilidad de los becarios significativamente más alta que la del grupo de control – Beneficia en particular a mujeres jóvenes no casadas – Los beneficios del programa se mantienen por largo tiempo – La permanencia de los capacitados en la empresa es alta – Ingreso significativamente mayor que en el grupo de control,

	<ul style="list-style-type: none"> - Mejoró la probabilidad de empleo después de la capacitación (más en hombres) - Elevó los ingresos en hombres, pero no en mujeres - Rentable de acuerdo a la evaluación costo-beneficio 	<ul style="list-style-type: none"> - Los capacitados en la modalidad mixta tardan menos tiempo en emplearse - Las mujeres no se ven favorecidas en ingresos - La capacitación mixta resultó ser más rentable - Programa rentable de acuerdo a la evaluación costo-beneficio 	<p>particularmente en mujeres</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prestaciones mayores que en el grupo de control - Desde la perspectiva de la empresa, el programa tiene alto grado de pertinencia - Rentable de acuerdo a la evaluación costo-beneficio
Recomendaciones	<ul style="list-style-type: none"> - Concluye que los criterios de selección deberían orientarse hacia aquellos grupos con un mayor potencial de beneficiarse 	<ul style="list-style-type: none"> - Mejorar los procedimientos de selección de becarios para capacitación escolarizada - Mejorar el contenido de los cursos a los requerimientos de las localidades - En particular, diversificar más la oferta de capacitación a mujeres - Afinar los procedimientos de captación de información - Extender la capacitación a otros programas de gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> - Mayor rigor en la selección de beneficiarios - Mayor precisión en la detección de mujeres que desean integrarse y permanecer en el mercado laboral - Mayor participación de jóvenes - Ampliar la duración de los cursos - Énfasis en los cursos encaminados a inducción al nuevo personal

Fuentes: Revenga et al. (1992), STPS (1995), CIESA (1998), Wodon y Minowa (1999), Aportela (1999), Calderón y Trejo (2001), GEA, (2001).

Elaborado por Norma Samaniego.

EVALUACIONES DEL PROBECAT
(Modalidades escolarizada y mixta)

Evaluación	Banco Mundial (Wodon y Minowa) 1999	Aportela, R. (1999)	Calderón, A. y Trejo B. (2001)	GEA (2001)
Modalidad	– Capacitación escolarizada – Capacitación mixta	– Capacitación escolarizada – Capacitación mixta	– Capacitación escolarizada – Capacitación mixta	Para escolarizada, mixta competencias laborales y autoempleo
Metodología	<p><i>Evaluación de impacto</i> mediante método cuasi-experimental.</p> <p>Emplea la misma información que la utilizada por STPS (1995), con una metodología alternativa. Considera que la técnica de apareamiento utilizada en las evaluaciones anteriores no corrige totalmente el problema de selectividad. Introduce la disponibilidad del programa a nivel local como variable instrumental para controlar endogeneidad.</p> <p>En la estimación del impacto en los ingresos se controla el sesgo derivado de la decisión de trabajar, lo que no se hace en las anteriores evaluaciones. Aparte de estas correcciones, en otros aspectos utiliza una metodología similar a las dos evaluaciones anteriores</p>	<p><i>Evaluación de impacto</i> mediante método cuasi-experimental.</p> <p>Emplea la misma información que la utilizada por STPS (1995), con una metodología alternativa. El apareamiento se hace con base en el grado de propensión (propensity score).</p> <p>Los efectos de la capacitación se evalúan sólo en la duración del tiempo de desempleo. Para ello se utilizaron dos métodos: el primero fue el de estimaciones no paramétricas y el segundo el de tasas de riesgo. En estos últimos se utilizaron el modelo de riesgo proporcional de Cox, y los modelos de tasas de riesgo exponencial y de Weibull.</p>	<p><i>Evaluación de impacto</i> mediante método cuasi-experimental. Apareamiento con base en área geográfica, género, edad, posición en la familia, educación, estado civil, tiempo en desempleo, tipo de empleo previo, razón para dejar el empleo previo y ocupación. (Método de grado de propensión).</p> <p>Mediante modelos de riesgo proporcional mixto en períodos múltiples se estimó el impacto en la dinámica de re-empleo.</p> <p>El impacto en los salarios en la modalidad escolarizada se estimó por dos métodos: en el primero el apareamiento se hizo mediante características observables pre-tratamiento y en el segundo se utilizaron regresiones de Heckit. El impacto en la duración del empleo y la reducción de períodos de desempleo se hizo utilizando modelos de riesgo.</p> <p>Para evaluar el impacto en los salarios se utilizó el método de Roy para corregir el sesgo en la selección.</p>	<p><i>Evaluación de impacto</i> mediante método cuasi-experimental. Se estimó el impacto medio, marginal y por modalidad, edad y sexo en la probabilidad de empleo en 9 estados. Para el resto de las entidades federativas la estimación fue a nivel agregado.</p> <p><i>Análisis de la distribución espacial del gasto, en función de:</i> Desempleo abierto por entidad federativa Estudios sobre necesidades de capacitación Crecimiento por sector e industria Ciclo político</p> <p>Se utilizó el método de “panel data”</p>
Fuentes de información	<p><i>Grupo piloto:</i> encuesta de seguimiento aplicada a una muestra final de 1914 ex becarios de 1993.</p> <p><i>Grupo de control:</i> muestra final de 581 desempleados obtenida de un panel de la ENEU que permaneció en la encuesta del 2o trimestre de 1993 al 1er trimestre de 1994</p>	<p><i>Grupo piloto:</i> encuesta de seguimiento aplicada a una muestra final de 1914 ex becarios de 1993.</p> <p><i>Grupo de control:</i> muestra final de 581 desempleados obtenida de un panel de la ENEU que permaneció en la encuesta del 2o trimestre de 1993 al 1er trimestre de 1994</p>	<p>Misma base de datos que la utilizada por STPS (1995) <i>Grupo piloto:</i> encuesta de seguimiento aplicada a una muestra final de 2678 ex becarios de 1993.</p> <p><i>Grupo de control:</i> Muestra final de 522 desempleados obtenida de un panel de la ENEU que permaneció en la encuesta del 3er trimestre de 1993 al 3er trimestre de 1994</p>	<p><i>Grupo piloto.</i> Encuesta de Colocación y Permanencia en el Empleo aplicada a una muestra final de 16,166 ex becarios del 1er trimestre de 1998 al segundo de 2000.</p> <p><i>Grupo de control:</i> muestra final de 581 desempleados obtenida de un panel de la ENEU que permaneció en la encuesta del 1er trimestre de 1998 al 2o trimestre de 2000.</p> <p><i>Análisis de la distribución del gasto</i> Gasto por estado y modalidad Becas otorgadas por estado y modalidad Encuesta Nacional de Empleo Urbano Sistema de Cuentas Nacionales Elecciones locales</p>

Evaluación	Banco Mundial (Wodon y Minowa) 1999	Aportela, R. (1999)	Calderón, A. y Trejo B. (2001)	GEA (2001)
VARIABLES	<p><i>Medición de impacto</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Tiempo en la búsqueda de empleo - Ingresos mensuales 	<p><i>Medición de impacto</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Duración del tiempo de desempleo 	<p><i>Medición de impacto</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - En la dinámica del re-empleo y en la duración del empleo - En la modalidad escolarizada - En la modalidad mixta - Diferenciales por área geográfica, modalidades, tipos de instituciones de capacitación y características observables de los becarios - Salarios por hora (diferenciados por las variables observadas) <p><i>Costo-beneficio del programa</i></p>	<p><i>Medición de impacto</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - En la probabilidad de empleo <p><i>Relación PROBECAT variables</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Gasto real, becas, cursps PROBECAT - Tasa De desempleo abierto - PIB por sector y entidad - Elecciones locales - Conflictos económicos y políticos <p><i>Costo-beneficio del programa</i></p>
Resultados de la evaluación	<ul style="list-style-type: none"> - Encuentra que el programa no tiene un impacto en empleo ni en los ingresos - En la capacitación escolarizada los impactos se desvanecen al utilizar los valores índices de las regresiones PROBIT - En la capacitación mixta se encontró que las contrataciones hechas por los empresarios después del curso representan un peso muerto, es decir, hubieran sido hechas aún sin la capacitación. - Argumenta que el programa funciona más bien como red de seguridad que como programa de capacitación - No rentable de acuerdo a la evaluación costo-beneficio 	<ul style="list-style-type: none"> - Ambos tipos de capacitación tienen un efecto positivo significativo en la probabilidad de encontrar empleo - El efecto de la capacitación mixta es más de tres veces superior al de la escolarizada - Para los hombres el efecto de la capacitación escolarizada tiende a ser nulo o negativo - Para las mujeres la capacitación del desempleo tiene un efecto significativo en la reducción del desempleo 	<ul style="list-style-type: none"> - El efecto neto en el tiempo de empleo es positivo, a pesar de que los becarios tardan en general más tiempo en encontrar empleo que los no participantes - Es importante diferenciar los efectos por área geográfica, modalidad e instituciones de capacitación - Sólo en los estados del sur la capacitación escolarizada tuvo efectos positivos en la empleabilidad en hombres y mujeres - Los hombres desempleados por largo tiempo y las mujeres que habían abandonado el empleo resultaron los más beneficiados - En la modalidad mixta todos los hombres con experiencia laboral tuvieron impactos positivos - En hombres el impacto en salarios no resultó positivo, en cambio, sí lo fue en el caso de las mujeres - Rentable de acuerdo a la evaluación costo-beneficio 	<ul style="list-style-type: none"> - Los efectos son superiores en las modalidades escolarizada y mixta - Se observan variaciones sustanciales por entidad federativa - Mayor impacto para personas con escolaridad inferior a preparatoria, de 18-25 años, hombres, solteros - No tiene incidencia en las tasas de desempleo abierto de las entidades federativas - No existe homogeneidad en la cobertura temática de los estudios sobre necesidades de capacitación - No existe congruencia entre los cursos ofrecidos y solicitados. - La evolución de la producción sectorial y las becas ofrecidas muestran mejor ajuste - No hay relación entre ciclos políticos y gasto en becas - Sí existe relación entre subejercicio y conflictividad

Evaluación	Banco Mundial (Wodon y Minowa) 1999	Aportela, R. (1999)	Calderón, A. y Trejo B. (2001)	GEA (2001)
Recomendaciones	<ul style="list-style-type: none"> - Concluye que los resultados no sugieren que el programa deba ser suspendido, ya que puede funcionar como una red temporal de seguridad, o bien, puede ser mejorado para que provea capacitación de efectos duraderos. - Se concluye, además, que desde un punto de vista científico, los resultados de las evaluaciones son altamente sensitivos a las metodologías utilizadas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sugiere realizar análisis adicionales de las diferencias implícitas entre hombres y mujeres para determinar qué acciones pueden tomarse para la capacitación de los hombres. 	<ul style="list-style-type: none"> - La modalidad de capacitación escolarizada puede no ser ya la más exitosa para lograr los fines originales del programa - Las evaluaciones de costo-beneficio deben considerar no sólo el impacto en salarios, sino en el tiempo mayor en que el becario trabajó en el año 	<ul style="list-style-type: none"> - No se emiten recomendaciones por parte de los consultores.

Fuentes: Revenga et al. (1992), STPS (1995), CIESA (1998), Wodon y Minowa (1999), Aportela (1999), Calderón y Trejo (2001), GEA, (2001).

Elaborado por Norma Samaniego.

EVALUACIONES DEL PROBECAT
(Autoempleo e iniciativas locales de empleo)

Evaluación	STPS (1995)	STPS (1997)
Modalidad	– Autoempleo	– Iniciativas locales de empleo
Metodología	<i>Evaluación de impacto.</i> Se utilizó un método no científico. No se efectuó comparación con grupo de control. Se dio seguimiento a una muestra de becarios en la modalidad de autoempleo para comparar su situación antes y después de la capacitación .	<i>Evaluación de impacto.</i> Se utilizó un método no científico. No se efectuó comparación con grupo de control. Se dio seguimiento a una muestra de becarios en la modalidad de iniciativas locales de empleo para comparar su situación antes y después de la capacitación.
Fuentes de información	Cuestionario aplicado a una muestra de 337 becarios en la modalidad de autoempleo para evaluar su desempeño 12 meses después	Cuestionario aplicado a una muestra de 171 becarios en 19 cursos y 10 especialidades en la modalidad de iniciativas locales de empleo para evaluar su desempeño 12 meses después
Variables	<i>Medición de impacto</i> – Proporción de ocupados – Proporción de autoempleados – Proporción en otro tipo de empleo – Proporción en actividad relacionada con curso	<i>Medición de impacto</i> – Ingresos antes y después de la capacitación – Ingresos de quienes estaban incorporados a un proyecto y quienes no estaban
Resultados de la evaluación	– 66.5% de los becarios en la muestra obtuvieron un empleo al término de la capacitación y 40% en autoempleo – La probabilidad de emplearse fue de 0.8 para hombres y de 0.6 par mujeres – El ingreso promedio nominal para quienes habían trabajado se incrementó en 20.8%, siendo más alto el incremento para mujeres.	– Los cursos de capacitación no afectaron significativamente el ingreso que previamente recibían los becarios – Los ingresos de quienes estaban asociados a un proyecto fueron ligeramente mayores a quienes no estaban, particularmente en hombres – Se observó una inadecuada aplicación de la normatividad – Se detectaron irregularidades en la aplicación – Inadecuada selección de proyectos – La conformación de grupos atendía más a fines políticos que productivos
Recomendaciones	– Mejorar el proceso de selección – Propiciar acciones para apoyo al establecimiento de un negocio – Servicios de apoyo y asesoría – Inversión en instrumentos de trabajo – Ampliación de la duración de cursos a 3 meses – Monitoreo a instructores	– Mayor rigor en la selección de beneficiarios – Pago oportuno de las becas – Reforzar la supervisión a agentes capacitadores – Mejorar la selección de los cursos – Probar el otorgamiento de cursos sin beca

Fuente: STPS (1995),(1997).

Elaborado por Norma Samaniego.

EVALUACIONES DEL CIMO

(Capacitación a población activa en micro, pequeña y mediana empresa)

Evaluación	STPS (1995)	STPS (1997)
Modalidad	<ul style="list-style-type: none"> – Apoyos tipo A (Servicios integrales) – Apoyos tipo B (Servicios de capacitación y asesoría) 	<ul style="list-style-type: none"> – Apoyos tipo A (Servicios integrales) – Apoyos tipo B (Servicios de capacitación y asesoría)
Metodología	<p><i>Evaluación de impacto</i> mediante método cuasi-experimental. Se realizaron pruebas para asegurar la comparabilidad entre los grupos piloto y de control por actividad económica, tipo de empresa y localización geográfica.</p> <p>Las pruebas fueron tres: mediante una tabla de contingencia para pruebas de independencia; una prueba de igualdad de medias y mediante el criterio de localización geográfica.</p> <p>Se construyó un modelo general de regresión de los indicadores de impacto en función de variables dicotómicas. En el caso de la productividad se utilizaron dos modelos: uno dinámico y uno estático.</p> <p><i>Evaluación costo-beneficio</i> del programa</p>	<p><i>Evaluación de impacto</i> mediante método cuasi-experimental. Se buscó reducir el sesgo en la selectividad, asegurando composición similar por sector, tamaño de empresa, localización geográfica y en este caso se agregó también el monto de ingresos.</p> <p>Análisis de regresión utilizando una función Cobb-Douglas.</p> <p><i>Evaluación costo-beneficio</i> del programa</p>
Fuentes de información	<p><i>Grupo piloto:</i> encuesta aplicada a una muestra de 248 empresas que recibieron apoyos integrales entre 1988 y 1993.</p> <p><i>Grupo de control:</i> Muestra de 316 tomada de los directorios de los Censos Económicos del INEGI durante el período 1991-1993.</p>	<p><i>Grupo piloto:</i> encuesta aplicada a una muestra de 139 empresas que recibieron apoyos integrales entre 1991 y 1993 y a una de 456 en 1993-1995.</p> <p><i>Grupo de control:</i> Muestra de tomada de los directorios de los Censos Económicos del INEGI durante el período 1991-1995.</p>
Variables	<p><i>Medición de impacto</i></p> <p>Se conformaron variables de desempeño empresarial, empleo y condiciones laborales. Se construyeron indicadores por sector y tamaño de empresas para:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Inversión en capacitación y asesoramiento técnico – Dinamismo de la producción y modernización del proceso productivo – Mercado – Empleo – Remuneraciones – Productividad 	<p><i>Medición de impacto</i></p> <p>Se conformaron variables de desempeño empresarial, empleo y condiciones laborales. Se construyeron indicadores por sector y tamaño de empresas para:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Inversión en capacitación y asesoramiento técnico – Dinamismo de la producción y modernización del proceso productivo – Mercado – Empleo – Remuneraciones
Resultados de la evaluación	<ul style="list-style-type: none"> – Elevación en niveles de productividad, aumento en empleo, reducción en rotación de personal, mejoramiento de esquemas organizacionales y elevación en la calidad – Las remuneraciones fueron menores en el grupo piloto y el programa no mejoró su nivel. – Los apoyos tipo A resultaron más rentables. Los apoyos tipo B sólo resultaron rentables en las microempresas y las medianas empresas no manufactureras. – La relación costo-beneficio resultó positiva solo para las microempresas, no así para las medianas, entre las cuales no se detectaron impactos positivos en el empleo y en la productividad. 	<ul style="list-style-type: none"> – Importante efecto inductor sobre la inversión en capacitación y asistencia técnica por las empresas. – Mayor propensión al cambio organizacional – El sector manufacturero obtuvo mayores rendimientos por la inversión en capacitación y la introducción de sistemas de control de calidad – El sector servicios mostró mayores rendimientos por la realización de cambios en su organización.
Recomendaciones	<ul style="list-style-type: none"> – Sugiere que el programa transite paulatinamente hacia una aglomeración de empresas para otorgar sus apoyos. – Fortalecer la vinculación del programa con otras instancias públicas – Promover acuerdos de productividad en las empresas apoyadas vinculados al mejoramiento de las remuneraciones. 	

Fuente: STPS (1995),(1998).

Elaborado por Norma Samaniego.

EVALUACIÓN AL PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL (PET)

Evaluación	Scott et al CIDE (2001)	Universidad de Colima (2000)
Modalidad	Única	Única
Metodología	<p><i>Lineamientos metodológicos para la evaluación integral del PET.</i> Propone la comparación de un grupo de tratamiento con uno de control y sugiere un método de apareamiento.</p> <p>Se complementaría con un análisis organizacional de operación</p>	<p><i>Evaluación cualitativa.</i> Captación de opiniones, preferencias, percepciones, ventajas, pertinencia, credibilidad del programa, posibilidad de generar empleo permanente y degradación ambiental.</p> <p><i>Evaluación cuantitativa.</i> Medición del impacto socioeconómico y ambiental en las comunidades. Se construyeron:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Modelos de análisis factorial para construir escenarios explicativos de diferencias interregionales. - Modelos de desigualdad económica interregional <p><i>Análisis costo-beneficio</i></p>
Fuentes de información	<p><i>Para el análisis operacional</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas a principales operadores, información documental, <p><i>Para el análisis de impacto:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Base de datos del programa, encuestas propuestas para evaluación 	<p>Se seleccionó una muestra de 255 comunidades, en la que se aplicaron:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas a profundidad a beneficiarios directos y operadores - Cuestionarios a operadores directos, beneficiarios y no beneficiarios - Diario de campo de l coordinador estatal
Variables	<p><i>Para medición de impactos directos del programa</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Ingreso y consumo de los hogares - Incidencia, intensidad y severidad de la pobreza en las localidades y regiones donde opera el programa. - Precisión en la focalización <p><i>Para evaluar impactos indirectos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Infraestructura productiva o social - Capacitación laboral - Externalidades positivas en economías locales <p><i>Para evaluar la eficiencia de los criterios de asignación focalizada</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Proporción de salarios pagados a los pobres <p>Intensidad laboral</p> <p>Proporción del presupuesto dedicada a salarios de los beneficiarios</p> <p><i>Ganancia salarial neta</i></p> <p>Proporción de salario bruto recibido por los pobres después de restar los costos de participación (incluye posibles contribuciones financieras o en especie además de ingresos perdidos).</p> <p><i>Para el análisis costo-efectividad.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Salario recibido, neto de los costos de participación en el programa, más beneficios indirectos <p><i>Beneficio Social-Costos</i></p> <p>Proporción del costo de proyecto auto-financiable por sus beneficios sociales.</p> <p><i>Beneficios Directos-Costos (Corto Plazo)</i></p> $\left(= \frac{SN}{S} \cdot \frac{S}{S + S_{NO}} \cdot \frac{S + S_{NO}}{G} \right)$ <p><i>Beneficio Pobres-Costos (Largo Plazo)</i></p> <p>Beneficios directos e indirectos a los pobres por cada peso de gasto.</p>	<p>Se diseñaron indicadores en los siguientes aspectos fundamentales:</p> <p><i>Beneficios sociales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Beneficios sociales de largo plazo - Equidad de género <p><i>Beneficio económico</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - En mercados rurales locales - En niveles salariales locales - En migración local de mano de obra no calificada - En el mejoramiento de la productividad - En la creación de fuentes de empleo de mayor permanencia <p><i>Beneficio ambiental</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Efecto en áreas rurales protegidas - Efecto en especies en peligro de extinción <p><i>Costo efectividad</i></p> <p><i>Apego a las reglas de operación</i></p>

Resultados de la evaluación	<p>La intensidad laboral del PET se acerca a la cota mínima del 70%</p> <p>La carencia de una base de datos como la que se propone en la metodología no hace posible en este momento estimar los impactos del programa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Externalidades positivas en caminos rurales - La demanda de obras proviene de población con menor grado de analfabetismo - El fortalecimiento de la infraestructura social contribuye al abatimiento de la tasa de mortalidad infantil - Tendencia a la consolidación y mayor participación de comités de beneficiarios - Mayor participación de la mujer - Incremento en ingreso anual familiar - Incremento en el número de jornales trabajados al año - El 60% supera la línea de pobreza extrema - Impulso a la inversión productiva - Contribución a la retención de la propiedad de la tierra - Dispersión de pagos entre gran número de beneficiarios - Proporción importante de obras ambientales - Inducción de tecnologías en conservación de recursos naturales - Atención a la escasez de agua
Recomendaciones		<ul style="list-style-type: none"> - Integrar un padrón único de beneficiarios - Regionalizar la estacionalidad del PET - Priorizar la ejecución de obras y acciones - Ampliar la cobertura

Fuente: Universidad de Colima (2001), CIDE (2001).

Elaborado por Norma Samaniego.

EVOLUCIÓN DE LOS CRITERIOS CONTENIDOS EN LA LEY DE PRESUPUESTO FEDERAL PARA LA EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE PROGRAMAS QUE USAN RECURSOS FISCALES

Año	Criterios para el otorgamiento de los subsidios	Reglas de operación
1998	Se establece que los subsidios y transferencias deberán "incorporar mecanismos periódicos de evaluación y monitoreo que permitan ajustar las modalidades de su operación o decidir sobre su terminación"	Se señala que "Las dependencias y entidades deberán presentar a la Secretaría de Hacienda (SHCP).....los lineamientos para la evaluación y los indicadores de los beneficios económicos y sociales". Se explicita que "...será responsabilidad de los titulares de las dependencias y entidades evaluar y reportar los beneficios económicos y sociales con la periodicidad que determinen la Secretaría de Hacienda (SHCP) y la Contraloría (SECODAM)"
1999	No se mencionan nuevas referencias	Se introducen en el presupuesto reglas de operación e indicadores de evaluación de los subsidios y transferencias, mismos que deberán ser autorizados por la SHCP y, en el caso de los indicadores de gestión, por la SECODAM. Se establece la obligatoriedad de publicar las reglas de operación en el Diario Oficial de la Federación. Se establece que cada trimestre se deberán reportar los beneficios económicos y sociales de los programas
2000	Se establece la necesidad de conocer el impacto de los programas a nivel municipal. Se señala necesidad de buscar "fuentes alternativas de ingreso, a fin de lograr una mayor autosuficiencia y una disminución o terminación de los apoyos con cargo a recursos presupuestales". Asimismo se indica que se deben "prever montos máximos por beneficiario y, en su caso, por porcentaje total del proyecto" a fin de fortalecer los criterios redistributivos. Se introduce el concepto de equidad por género.	Se incorpora un capítulo en el que se detallan las reglas de operación. Entre sus aspectos sobresalientes están: a) Es requisito publicar las reglas para operar los programas b) Se faculta a la Cámara de Diputados a opinar sobre las reglas de operación antes de su publicación c) Se enlistan los programas que deberán sujetarse a reglas de operación d) Se obliga a publicar la calendarización de los recursos y su distribución de la población objetivo.
2001	Se agrega la necesidad de prever la estacionalidad en el otorgamiento de los subsidios	Dentro del capítulo de reglas de operación se agrega: a) La obligación de las dependencias de enviar a la Cámara de Diputados informes semestrales sobre el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos dentro de las reglas b) Asimismo, informes trimestrales a la Cámara sobre los principales resultados de la evaluación interna de los programas c) Los programas deberán contar con evaluaciones externas hechas por instituciones académicas y de investigación nacionales o por organismos internacionales, a fin de conocer sus beneficios económicos y sociales y su costo efectividad d) Dichas evaluaciones externas deberán remitirse a la Cámara de Diputados con oportunidad para que sean consideradas en la elaboración del siguiente ejercicio fiscal anual e) La papelería, documentación oficial y propaganda de los programas deberá incluir una leyenda apolítica que diga que los programas son de carácter público, ajenos a cualquier partido político y que queda prohibido su uso con fines políticos, electorales o de lucro, bajo pena de las sanciones correspondientes.
2002	No se incorporan nuevos criterios	En el apartado de reglas de operación se agrega que: a) La SECODAM y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) deberán establecer los requisitos mínimos que deberán cumplir las instancias evaluadoras externas b) El nombre de las instancias seleccionadas se deberá hacer del conocimiento de la Cámara de Diputados

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.



Serie

macroeconomía del desarrollo

Números publicados

1. The impact of structural reforms on growth in Latin America and the Caribbean: an empirical estimation, Hubert Escaith and Samuel Morley (LC/L.1446-P), Sales No. E.00.II.G.123 (US\$10.00), 2000. [www](#)
2. Modernización económica y empleo en América Latina. Propuestas para un desarrollo incluyente, Tilman Atenburg, Regine Qualmann y Jürgen Weller (LC/L.1512-P), N° de venta S.01.II.G.55 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
3. Exportaciones de manufacturas de América Latina: ¿Desarme unilateral o integración regional?, José Miguel Benavente, (LC/L.11523-P), N° de venta S.01.II.G.66 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
4. Globalization and Liberalization: The Impact on Developing Countries, Barbara Stallings, (LC/L.1571-P), Sales No. E.01.II.G.114 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
5. Job Creation in Latin America in the 1990s: The Foundation for Social Policy, Barbara Stallings and Jürgen Weller (LC/L.1572-P), Sales No. E.01.II.G.115 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
6. Procesos de exclusión e inclusión laboral: la expansión del empleo en el sector terciario, Jürgen Weller, (LC/L.1649-P), N° de venta S.01.II.G.187 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
7. Tributación ambiental, macroeconomía y medio ambiente en América Latina: aspectos conceptuales y el caso de Brasil, Ronaldo Seroa da Motta, (LC/L.1650-P), N° de venta S.01.II.G.188 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
8. Long Run Economic Development in Latin America in a Comparative Perspective: Proximate and Ultimate Causes, André A. Hofman, (LC/L.1665-P), Sales No. E.01.II.G.199 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
9. Financial Regulation and Supervision in Emerging Markets: The Experience of Latin America since the Tequila Crisis, Barbara Stallings and Rogerio Studart, (LC/L.1670-P), Sales No. E.01.II.G.205 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
10. La problemática de la coordinación de políticas económicas, Christian Ghymers, (LC/L.1674-P), N° de venta S.01.II.G.209 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
11. The Evolution of World Income Inequality: Assessing the Impact of Globalization, Andrés Solimano, (LC/L.1686-P), Sales No. E.01.II.G.124 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
12. ¿Cuán dinámicas son las exportaciones intrarregionales latinoamericanas?, José Miguel Benavente, (LC/L.1669-P), N° de venta S.02.II.G.10 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
13. Euro and the financial relations between Latin America and Europe: medium and long-term implications, Luis Miotti, Dominique Plihon y Carlos Quenan, (LC/L.1716-P), Sales No. E.02.II.G.27 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
14. Regional integration and the issue of choosing an appropriate exchange-rate regime in Latin America, Hubert Escaith, Christian Ghymers and Rogerio Studart (LC/L.1732-P), Sales No. E.02.II.G.86 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
15. Globalizing talent and human capital: implications for developing countries, Andrés Solimano (LC/L.1773-P), Sales No. E.02.II.G.87 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
16. Las políticas del mercado de trabajo y su evaluación en Brasil, Carlos Alberto Ramos (LC/L.1814-P), N° de venta S.02.II.G.128 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
17. Las políticas de mercado de trabajo y sus evaluaciones en Chile, Guillermo García-Huidobro (LC/L.1833-P), N° de venta S.02.II.G.139 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
18. Las políticas de mercado de trabajo en México y su evaluación, Norma Samaniego (LC/L.1834-P), N° de venta S.02.II.G.140 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la División de Desarrollo Económico, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.
- [www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:.....

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: Dirección E.mail:.....